

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****P L E N O**

Panamá, veinticinco (25) de enero de dos mil once (2011)

VISTOS:

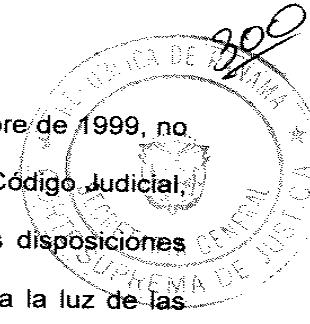
En estado de resolver se encuentran cuatro (4) Acciones de Inconstitucionalidad presentadas de la siguiente manera:

1. La primera fue formulada el dos (2) de noviembre de 1999, por el licenciado **CARLOS EUGENIO CARRILLO** en nombre y representación de **MIGUEL BUSH RÍOS**.
2. La segunda fue incoada el 18 de junio de 2000, por el licenciado **JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ**, actuando en su propio nombre y representación.

3. La tercera fue interpuesta el 28 de junio de 2000, por el licenciado **NELSON ROJAS ÁVILA**, también en su propio nombre y representación.
4. La cuarta fue formulada el 17 de abril de 2001, por el licenciado **MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR**, en su propio nombre y representación.

Las cuatro (4) acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas contra diversos artículos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 (Publicada en la Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999) por la cual se derogó la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999 (Publicada en la Gaceta Oficial N° 23,848 de 26 de julio de 1999) que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Todas al versar sobre el mismo tema, fueron acumuladas, con fundamento en las normas propias de la acumulación de procesos, contenidas en los artículos 720 y siguientes del Código Judicial, por el entonces Magistrado sustanciador, mediante resolución de seis (6) de julio de 2006 (ver folio 265 hasta el folio 266). Es importante destacar que, desde que se presentó la primera acción de inconstitucionalidad el dos (2) de noviembre de 1999 – y así ocurrió con las otras tres, (3) acciones de inconstitucionalidad – no se ha dado ningún pronunciamiento del Pleno de la Corte sobre las acciones de inconstitucionalidad antes indicadas. Por ello, al designarse un nuevo Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, – a partir de enero de 2010 – en reemplazo del entonces Magistrado Sustanciador, por habersele terminado su periodo constitucional y quien tenía a su encargo resolver dichas acciones, le ha correspondido a este nuevo Magistrado, analizar, sustanciar y darle el impulso correspondiente al proceso constitucional que ha estado rezagado y sin resolver, desde noviembre de 1999. Por ello, ante la ausencia de un pronunciamiento que no se hizo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene la obligación jurídica/constitucional de resolver estas acciones de inconstitucionalidad que se presentaron para su análisis y decisión. Si bien es cierto que las cuatro (4) acciones de inconstitucionalidad apuntan a que se examine lo que respecta a 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, no es menos cierto que, conforme lo establece el artículo 2566 del Código Judicial, el Pleno de la Corte no debe ni puede limitarse a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucionales por los recurrentes, únicamente a la luz de las normas superiores alegadas como infringidas, por el contrario las mismas deben ser confrontadas con la totalidad de los preceptos recogidos en la Constitución Política de la República de Panamá.



ANTECEDENTES

I. DEMANDA PRESENTADA POR EL LICENCIADO CARLOS CARRILLO, EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR MIGUEL BUSH RIOS

El día dos (2) de noviembre de 1999, el Licenciado CARLOS EUGENIO CARRILLO, apoderado judicial de MIGUEL BUSH RÍOS, presentó formal demanda de Inconstitucionalidad 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 (Publicada en la Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), los cuales transcribimos:

"Artículo 1. Se deroga, en todas sus partes, la Ley 32 de 1999."

"Artículo 2. El artículo 71 del Código Judicial queda así:

Artículo 71: La Corte Suprema de Justicia se compone de nueve Magistrados elegidos conforme lo señala la Constitución Política".

"Artículo 3. El artículo 73 del Código Judicial queda así:

Artículo 73: La Corte Suprema de Justicia tendrá cuatro Salas: la Primera, de lo Civil; la Segunda, de lo Penal; la Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, y la Cuarta, de Negocios Generales".

"Artículo 5. El artículo 75 del Código Judicial queda así:

Artículo 75: En el mes de octubre de cada dos años, la Corte Suprema de Justicia elegirá, por mayoría de votos, el Presidente y Vicepresidente de la Corporación. El Presidente tendrá, además de las atribuciones que le señala esta Ley, la de presidir el Pleno, la Sala a que pertenece y la de Negocios Generales. Las otras dos Salas elegirán, en el mismo acto y en la misma forma, el respectivo Presidente, uno de los cuales será elegido como Vicepresidente de la Corporación".

301



"Artículo 8. Se restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial así:

Artículo 91. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer:

a. De la acción de Habeas Corpus por actos que procedan de autoridades o funcionarios con jurisdicción en toda la República, o en dos o más provincias que no forman parte de un mismo Distrito Judicial;

b. De la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando se trate de actos que procedan de autoridad o funcionarios o corporaciones, que tengan jurisdicción en toda la República o en dos (sic) más provincias;

c. De la acción de Habeas Corpus o de Amparo de Garantías Constitucionales contra los Magistrados, Tribunales Superiores y Fiscalías de Distrito Judicial".

"Artículo 15. El numeral 1 del artículo 2602 del Código Judicial, queda así:

Artículo 2602. Son competentes para conocer de la demanda de Habeas Corpus:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias."

"Artículo 28. Se declaran sin efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Elitza A. Cedeño y Oscar E. Ceville R., en los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, así como los de sus respectivos suplentes, José De La Cruz Bernal Sucre, Roberto Will Guerrero y Ricardo José Alemán Alfaro, quienes quedan sin funciones en razón de la derogatoria de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías".

"Artículo 29 (transitorio.) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia asumirá el conocimiento y decisión de los procesos de Amparo de Garantías Constitucionales y Habeas Corpus que, al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en trámite ante la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia. Tales procesos serán sometidos nuevamente a las reglas de reparto".

"Artículo 30 (transitorio.) Los negocios atribuidos al Pleno de la Corte cuyo conocimiento hubieran recaído en algunos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, serán repartidos nuevamente conforme a las reglas previstas en el Capítulo II, Título III, Libro Primero, del Código Judicial.

"Artículo 31 (transitorio.) El personal subalterno al servicio de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, será trasladado al servicio del Pleno, a cualquiera de sus Salas o a los despachos judiciales, según lo determine el Órgano Judicial."

302



"Artículo 32. Esta Ley deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, así: deroga el numeral 11 del artículo 752, el numeral 12 del artículo 754 y el artículo 755-A del Código de la Familia; el artículo 144-A de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996; la sección 7^a del Capítulo I, Título III, Libro I del Código Judicial, que comprendía los artículos 101-A, 101-B y 101-C; así como los artículos 1, 23, 24, 25 y 26, todos de la Ley 32 de 23 de julio de 1999. Modifica los artículos 71, 73, 74, 75, 78, 89, 102, 104 y 114, el numeral 1 del artículo 128, los artículos 135 y 2582, el numeral 1 del artículo 2607 y los artículos 2608, 2610, 2611, 2618 y 2623 del Código Judicial; como también el artículo 26 del texto único de la Ley 23 de 30 de diciembre de 1986; y restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial; que fueron modificados, adicionados o derogados por la Ley 32 de 1999."

En el libelo de demanda se pide la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos que hemos citados de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por considerarlos violatorios de las normas de la Constitución a las cuales haremos referencia, según el concepto de la infracción que alegó el recurrente. El primer artículo que citó el recurrente fue el que entonces tenía el número 199 y que hoy día – después de la reforma constitucional del 2004 – corresponde a la primera parte del artículo 202 de la Constitución Política. No obstante, trascibimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 199: El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca...".

El demandante considera infringida esta norma por comisión, ya que en su opinión la disposición legal impugnada viola la integridad de la Corte Suprema de Justicia al derogar una Sala constitutiva de esta Corporación y declarar la insubsistencia administrativa de dicho tribunal mediante el acto legislativo acusado. Sostiene que la referida ley infringe el tenor literal de la norma constitucional transcrita al derogar la ley que creó el Tribunal de Garantías en razón de que esta situación no se encuentra prevista en la primera parte del texto constitucional (Art. 202) cuya violación arguye el demandante.

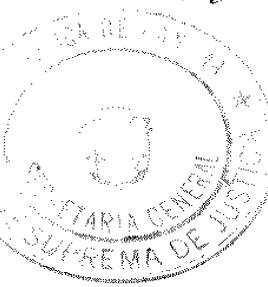
302

Otra norma que citó el recurrente fue el entonces artículo 153 de la Constitución Política atinente a las funciones legislativas de la Asamblea Nacional (que para esos años se denominaba Asamblea Legislativa), y que después de las reformas constitucionales del 2004, dicho artículo pasó a enumerarse como el 159, siendo su contenido similar al citado por el demandante excepto en lo concerniente al cambio de Asamblea Legislativa por su actual nombre de Asamblea Nacional. Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a propuesta del Órgano 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

304



funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sean parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviera reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decreto-Leyes así dictados.

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno."

El demandante considera infringida por comisión esta disposición toda vez que, la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) procedió a derogar y/o suprimir cargos judiciales al ordenar el traslado del personal subalterno adscrito a la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, al resto de las Salas de la Corte, sin que la precitada disposición constitucional le confiriera facultad para ello.

Otra disposición que citó el recurrente, fue el entonces artículo 160 de la Constitución Política inherente a la formación y publicación de las leyes.

Después de la reforma constitucional del 2004, dicho artículo no sufrió mayores cambios – solo la denominación de Asamblea Legislativa por la de Asamblea Nacional – y su número pasó a ser el 166. Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 160. Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Legislativa, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto."

Sostiene el actor que se ha violado en forma directa por comisión la norma trascrita, en razón de que, se omitió incluir en el texto legal acusado de inconstitucional un artículo que hiciera referencia a las normas que se estimaban derogadas o modificadas, por lo que debió procederse conforme a derecho y ordenar la devolución inmediata del proyecto correspondiente al autor de la iniciativa, a fin de que se corrigiesen las anotaciones señaladas.

Otra disposición citada por el recurrente fue el entonces artículo 167 de la Constitución Política que se refiere al período para la promulgación de una Ley. Dicho artículo, después de la reforma constitucional del 2004, no tuvo cambio alguno en su contenido; solamente su número pasó a ser el 173. Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 167: Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad."

El demandante estima vulnerada la anterior norma constitucional al publicarse la ley acusada el día domingo 24 de octubre de 1999, siendo este un día inhábil razón por la cual argumenta que su

306

promulgación es inconstitucional por violar directamente el entonces artículo 167 de la Constitución Política (ahora artículo 173).

El recurrente también argumenta que se ha violado el entonces artículo 200 de la Constitución Política (después de la reforma constitucional del 2004, pasó a ser el artículo 203, con algunas adiciones) que citamos tal como lo transcribió el recurrente:

• “Artículo 200. 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 periodo de diez años.

La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante un nuevo nombramiento por el resto del periodo respectivo. Cada dos años se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo periodo, quien lo reemplaza en sus faltas, conforme a la ley.

La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.”

El recurrente considera que el precepto anteriormente citado, ha sido infringido, toda vez que la ley demandada vulneró el periodo de nombramiento de los Magistrados establecido en la norma constitucional antes transcrita.

Otra disposición que cita el demandante es el artículo 208 referente a la estabilidad de los Magistrados y Jueces y que, después de la reforma constitucional del 2004, cambió solamente su numeración (ahora es el 211), puesto que en lo que respecta a su contenido, el artículo es similar. Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

“Artículo 208: Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley”.

307

Del mismo modo, considera el demandante que la norma que antecede ha sido vulnerada en concepto de violación directa por comisión, toda vez que no se respetó ni consideró el periodo por el cual los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía fueron nombrados, es decir, se vulneró el principio de estabilidad en el cargo de cada Magistrado.

El demandante también considera que el entonces artículo 210 de la Constitución Política ha sido vulnerado. Dicho artículo no sufrió cambio alguno en su contenido en la reforma constitucional del 2004 y solamente cambió su numeración que ahora es el 213. Trascibimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

| “Artículo 210. Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente”.

Alega el demandante que esta norma ha sido vulnerada en concepto de violación directa por comisión en virtud que este precepto constitucional establece restricciones para los casos de supresión de los cargos judiciales a efecto de garantizar la independencia judicial, por lo que al revocarse el mandato de un servidor judicial se conculta la garantía consagrada en la norma. El recurrente aduce que la supresión de un cargo en el Órgano Judicial, solo podría hacerse efectiva al finalizar el período correspondiente y no antes de ese período.

CRITERIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EN LO QUE RESPECTA A ESTA PRIMERA DEMANDA.

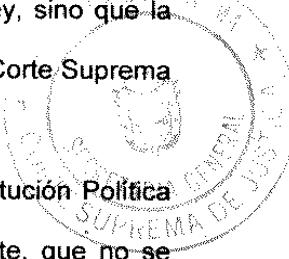
Admitida la demanda y conforme al procedimiento establecido, se le dio traslado al Procurador General de la Nación. En este sentido el **Lcdo. JOSÉ ANTONIO SOSSA**, entonces Procurador General de la Nación, mediante Vista N° 9 de 31 de marzo de 2000 (ver folio 67 al folio 92) emitió oportunamente su opinión respecto a la primera demanda de inconstitucionalidad presentada el dos

(2) de noviembre de 1999, por el Licenciado **CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA** en nombre y representación de **MIGUEL BUSH RÍOS**. El entonces Procurador estimó que no todas las disposiciones de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 cuya inconstitucionalidad se debate, tratan o aluden en concreto a la eliminación, supresión, reforma o derogación de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía. Señala en su vista que si bien la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), deroga la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,848 de 26 de julio de 1999), por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, estima que esta misma ley restablece la vigencia de varios artículos del Código Judicial propios de la Ley N° 23 de 30 de diciembre de 1986 y se dictan otras disposiciones. Agregó que la inconstitucionalidad que se demanda no es contra la totalidad de la ley sino contra ciertas disposiciones de la misma al considerarse violatorias de la Constitución. Por ello estimó que los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante a la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, debieron ser presentados individualmente en lugar de exponerlos de manera genérica como aduce que lo hizo el recurrente. Consideró el entonces Procurador, que el demandante endosó de esa forma, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la carga de determinar cómo se produce la inconstitucionalidad de cada uno de los artículos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, en este caso, los artículos 1, 3, 5, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 y en ese sentido, agrega que no se puede aducir un cargo de inconstitucionalidad tan genérico como se ha hecho.

Sobre el fondo de la pretensión, el entonces Procurador General de la Nación en su Vista N° 9 de 31 de marzo de 2000, expuso lo siguiente:

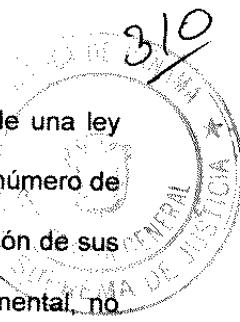
1. Con relación a la violación del artículo 199 de la Constitución Política (ahora el artículo 202), consideró que esta norma constitucional no establece la limitación a la que se refiere el demandante, relativa a la prohibición de la Ley en cuanto a que no se puede suprimir un tribunal o

309



juzgado que se haya establecido mediante ley, por otra ley, sino que la misma está referida a la forma como se debe organizar la Corte Suprema de Justicia.

2. En lo referente a la violación del artículo 153 de la Constitución Política (ahora artículo 159) explica, como lo anota el demandante, que no se establece como facultad de la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) la expedición de una ley por la cual se deroga o rige un cargo judicial. Sin embargo, por otra parte el Procurador también manifiesta que afirmar que esta actuación le está vedada a la Asamblea es un extremo que no contempla la norma y que sería tanto como afirmar que la Ley es irreformable o inderogable, por el hecho de que dicha norma no establezca o reconozca esta facultad a la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional).
3. En lo inherente a la infracción del 160 de la Constitución Política (ahora artículo 166) considera el Procurador que de admitir la tesis del demandante en cuanto al carácter intangible de un proyecto de ley, traería como resultado en primer lugar que durante todo el proceso de formación de la ley, luego de la presentación del proyecto respectivo, se apruebe sin que pueda ser objeto de alteración o modificación alguna.
4. Sostuvo el Procurador que esta posición desconoce la razón de ser del sometimiento de todo proyecto a debate (primer y segundo), que constituyen etapas o fases durante las cuales se pueden introducir modificaciones. Adoptar un criterio contrario implicaría que tales debates constituirían meros trámites de formalidad.
5. En lo que respecta a la vulneración alegada por el recurrente en cuanto a una promulgación hecha en un día que no es hábil, con lo cual se conculcaría el artículo 167 de la Constitución Política (hoy día corresponde al 173) el Procurador manifiesta que la promulgación extemporánea de la ley, no determina ni produce su inconstitucionalidad.



6. Sostiene el Procurador que si la modificación o derogatoria de una ley por otra de igual jerarquía, produce el mecanismo para fijar el número de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como la división de sus salas, realizado de acuerdo con lo dispuesto la Carta Fundamental, no puede calificarse de inconstitucional dicha Ley.
7. Agrega además, que sostener que al suprimir una Sala de la Corte Suprema de Justicia, se invade "la autonomía institucional de otro Poder constitucional" traería como resultado sostener que también se da tal invasión cuando se permite la creación de una sala de la Corte o de un Tribunal, en virtud de la iniciativa legislativa que la Constitución le reconoce a entes ajenos a la Constitución Política.

El entonces Procurador General de la Nación, concluyó su opinión expresando que los artículos 1, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999 (publicada en la Gaceta Oficial Nº 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999) no violan la Constitución Política, por lo que solicita a la Corte proceda a declararlo de esta forma.

ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERESADOS EN LO QUE RESPECTA A ESTA PRIMERA DEMANDA.

Conforme lo establece el artículo 2564 del Código Judicial, una vez se recibió la opinión del Procurador General de la Nación, se fijó en lista el asunto y se hizo publicar un edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado presentaran argumentos escritos, sobre la demanda de inconstitucionalidad. Cumplido dicho trámite y dentro del término oportuno, el **Licenciado ROGELIO CRUZ RÍOS** presentó en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia el 28 de junio de 2000, argumentos por escrito (ver folios 100 a 106), a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad al considerar que los mismos criterios que sirven para sustentar la derogatoria de la Sala

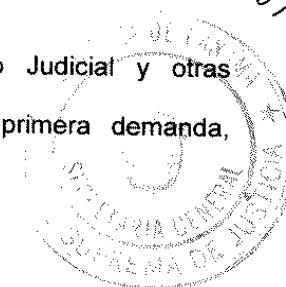
311

Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, también podrían servir en el futuro, para derogar las funciones y el período de nombramiento del Procurador General de la Nación, lo mismo que cualesquiera de las Salas de la Corte Suprema de Justicia. Sostiene que con anterioridad, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 5 de julio de 1950 declaró inconstitucional el Presupuesto de Rentas y Gastos expedido por el Decreto-Ley N° 11 de 31 de marzo de 1950, por cuanto – las entonces partidas que se habían asignado – eran insuficientes para cubrir los gastos de representación inherentes al Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otros servidores públicos de la rama judicial, conforme los artículos 173, 182 y 255 de la Carta Fundamental de 1946, entonces vigente. Adicionalmente establece una comparación entre el artículo 173 de la Constitución Política de 1946 y el artículo 210 de la Constitución Política de 1972 (que en estos momentos correspondería al artículo 213 de la Constitución Política) y que se refiere a los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al período en que puede hacerse efectiva cualquier asignación. Al explicar este argumento señaló que el artículo 173 de la Constitución Política de 1946, tenía similitudes conceptuales respecto del sentido del artículo 210 de la Constitución (ahora artículo 213).

También señala que la Asamblea Legislativa (hoy día, Asamblea Nacional) puede suprimir cargos en el Órgano Judicial; pero tal supresión no puede hacerse efectiva sino al finalizar el período correspondiente; no antes ni inmediatamente. Y tal principio de inalterabilidad de los emolumentos y de la estabilidad de los Magistrados y Jueces, unido a otros que también son violados por varios artículos de la ley demandada, constituyen “el soporte incombustible de la democracia republicana”. En sus argumentos disiente de los conceptos emitidos por el entonces Procurador General de la Nación, quien en la Vista N° 9 de 31 de marzo de 2000 consideró que no era inconstitucional la Ley N° 49 de 24 de 24 de octubre de 1999, que derogó la Sala Quinta de Instituciones de

312

Garantía, la vigencia de algunos artículos del Código Judicial y otras disposiciones. Agotadas las referencias previas de la primera demanda, conviene abordar el contenido de la segunda acción.



II. DEMANDA FORMULADA POR EL LICENCIADO JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ.

El 18 de junio de 2002, el Licenciado JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ, actuando en su propio nombre y representación, presentó formal demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), por la cual se derogó la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,848 de 26 de julio de 1999), que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, el cual transcribimos a continuación:

"Artículo 1. Se deroga, en todas sus partes, la Ley 32 de 1999."

En el libelo se pide que se declare la inconstitucionalidad de la norma antes transcrita por considerarla violatoria del artículo 199 de la Constitución Política (que hoy día corresponde a la primera parte del artículo 202 de la Constitución Política) y que trascibimos tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 199: El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca".

El demandante considera infringida esta norma por comisión ya que según su criterio, es clara y a su juicio define que mediante ley se pueden establecer, pero no suprimir los cargos en el Órgano Judicial, pues una vez creados, existe la obligación de respetar los términos legales y constitucionales sobre su estabilidad jurídica.

De igual manera el recurrente citó el entonces artículo 153 de la Constitución Política que se refiere las funciones legislativas de la Asamblea Nacional (que para esos años se denominaba Asamblea Legislativa). Después

de las reformas constitucionales del 2004, dicho artículo pasó a enumerarse como el 159 y su contenido es similar al citado por el demandante excepto en lo concerniente a la denominación de Asamblea Legislativa por su actual nombre de Asamblea Nacional. Por tanto, trascibimos el artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a propuesta del Órgano 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.
13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o

314

comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sean parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviera reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decreto-Leyes así dictados.

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno."

El demandante considera que el artículo 153 (ahora artículo 159) ha sido infringido por la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 de forma directa por comisión debido a que, de la lectura llana de las funciones del Órgano Legislativo, contenido en el precitado artículo, se desprende que no está contenida la supresión o derogatoria de los cargos judiciales mediante el imperio de la Ley y tampoco es de competencia del Órgano Legislativo decidir sobre el personal del Órgano Judicial.

El recurrente también argumenta sobre la violación del entonces artículo 200 de la Constitución Política. Hoy día, con algunas adiciones que no varían ni influyen sobre los argumentos del recurrente, corresponde al artículo 203 de la

315

Constitución Política que se refiere a la composición de la Corte Suprema.

Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el demandante:

"Artículo 200. 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 periodo de diez años.

La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante un nuevo nombramiento por el resto del periodo respectivo. Cada dos años se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo periodo, quien lo reemplaza en sus faltas, conforme a la Ley.

La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."

El demandante estima infringido este precepto en forma directa por comisión, al indicar que la norma citada expresa que la Corte Suprema de Justicia estará conformada por el número de Magistrados que determine la ley, sin señalar que mediante ley se podrá suprimir, decidir, declarar insubsistente o trasladar el personal nombrado para dicho cargo.

Sigue señalando el demandante que el citado artículo establece que los Magistrados serán nombrados para un periodo de diez (10) años, (actualmente el artículo 203, recoge dicha premisa), situación que también fue infringida con la ley impugnada, ya que al declararse insubsistentes dichos cargos, se violó el precepto citado. Termina señalando que la ley dividirá la Corte en Salas, es decir, tiene la facultad de crearlas, más no de suprimirlas.

Asimismo citó el entonces artículo 208 que corresponde hoy día al artículo 211 de la Constitución Política con similar contenido. Trascribimos dicho artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 208. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de

316

sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley".

El actor considera infringida en forma directa por comisión la disposición citada ya que sostiene que la ley debía señalar los casos y las formalidades en las cuales se podían sustentar las suspensiones, traslados y destituciones de los Magistrados. En el caso que nos ocupa, considera que simplemente se derogó una ley vigente que creaba una Sala en la Corte Suprema de Justicia, cuando la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) no tiene la facultad para suprimir cargos judiciales.

Añade el demandante que el entonces artículo 210 de la Constitución Política (ahora artículo 213) – relativo a los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte y la supresión del empleo – también ha sido vulnerado. Transcribimos el artículo tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 210. Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente".

Al sustentar la transgresión de la precitada norma, el recurrente señaló que la violación es directa por comisión, debido a que el período señalado para el cargo de los Magistrados está pre establecido y que la ley contra la cual se recurre, viola la disposición anterior al crear una ley que suprime una Sala de la Corte Suprema de Justicia, cuando no es facultad de la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) tomar estas decisiones.

En su escrito y con el subtítulo de "Solicitud" pide que se declare inconstitucional el artículo 1 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999. Por otra parte, bajo el subtítulo de "Petición Previa y Especial" solicita formalmente que se acumule por separado la acción de inconstitucionalidad que ha presentado, con otras que pudieren haberse interpuesto anteriormente y que estén en trámite de decisión.

312

**CRITERIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EN LO QUE
RESPECTA A LA SEGUNDA DEMANDA**

Admitida la demanda y conforme al procedimiento establecido, se le dio traslado al Procurador General de la Nación. Sobre el particular el entonces Procurador General de la Nación, Lcdo. JOSÉ ANTONIO SOSSA, mediante Vista N° 19 de 26 de julio de 2000 (ver folio 137 al folio 143) emitió oportunamente su opinión respecto a la segunda demanda presentada el dieciocho (18) de junio del 2000, por el Licenciado JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ, actuando en su propio nombre y representación. El entonces Procurador consideró que si la pretensión del recurrente era cuestionar la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por haber suprimido la Sala Quinta de Instituciones de Garantía y haber dejado sin efecto el nombramiento de los Magistrados que componían dicha Sala, debió identificar e individualizar las normas que considera que son inconstitucionales y no reclamar solamente la inconstitucionalidad del artículo 1, precepto que determina el objetivo general de la ley. Sostuvo, asimismo, que el artículo 153 de la Constitución Política (ahora el 159) que el recurrente señala como infringido indica que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución; entre las facultades especiales se encuentra, el expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales. Por ello – manifestó el entonces Procurador-, que se comprende cabalmente que la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), en uso de sus facultades legales, aprobó derogar la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,848 de 26 de julio de 1999), ejercicio legislativo que, a su juicio, no violenta la Constitución Política.

El entonces Procurador General de la Nación, expresó que del estudio concreto del artículo 1 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), concluye que no infringe el

318

artículo 153 de la Constitución Política (ahora corresponde al artículo 159) ni ninguna otra norma del texto constitucional, por lo que solicita que así sea declarado en su oportunidad por la Corte Suprema de Justicia.

**ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERESADOS EN LO QUE
RESPECTA A LA SEGUNDA DEMANDA.**

Cumplido el trámite procesal que establece el artículo 2564 del Código Judicial, después de haberse presentado la opinión del Procurador General de la Nación, se fijó en lista la demanda y se hizo publicar el respectivo edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado, pudiera presentar argumentos escritos, sobre la demanda de inconstitucionalidad. En este sentido, el propio recurrente, Licenciado **JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ**, tal como lo permite el artículo 2564 del Código Judicial, argumentó por escrito a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad. Para ello, mediante escrito recibido en la Secretaría General de la Corte, el 28 de abril del 2000 (folios 151 al 153) el recurrente hizo llegar sus respectivas observaciones y alegatos. El Licenciado **JORGE ZÚÑIGA SÁNCHEZ**, reiteró los conceptos emitidos en la demanda y agregó que en cuanto a la suspensión o traslados de Magistrados o Jueces se hará efectiva "...en los casos y con las formalidades que disponga la ley". Sostiene que tales formalidades están contenidas en la Carrera Judicial y por consiguiente es el Órgano Judicial el que tiene la facultad de trasladar o suprimir los cargos de Jueces o Magistrados y no el Órgano Legislativo mediante una ley, cuando ésta no tiene facultad para ello.

Agotadas las referencias previas de la segunda demanda, conviene abordar el contenido de la tercera acción.

319

III. DEMANDA PRESENTADA POR EL LICENCIADO NELSON ROJAS ÁVILA.

El 28 de junio del 2000, el Licenciado **NELSON ROJAS ÁVILA** actuando en su propio nombre y representación, presentó formal demanda de Inconstitucionalidad (ver folios 158 al 176) 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 (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), los que transcribimos a continuación, tal cual fueron presentados por el recurrente:

"Artículo 1. Se deroga, en todas sus partes, la Ley 32 de 1999."

"Artículo 2. El artículo 71 del Código Judicial queda así:

Artículo 71. La Corte Suprema de Justicia se compone de nueve Magistrados elegidos conforme lo señala la Constitución Política".

"Artículo 3. El artículo 73 del Código Judicial queda así:

Artículo 73. La Corte Suprema de Justicia tendrá cuatro Salas: la Primera, de lo Civil; la Segunda, de lo Penal; la Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, y la Cuarta, de Negocios Generales".

"Artículo 5. El artículo 75 del Código Judicial queda así:

Artículo 75. En el mes de octubre de cada dos años, la Corte Suprema de Justicia elegirá, por Mayoría de Votos, el Presidente y Vicepresidente de la Corporación. El Presidente tendrá, además de las atribuciones que le señala esta Ley, la de presidir el Pleno, la Sala a que pertenece y la de Negocios Generales. Las otras dos Salas elegirán, en el mismo acto y en la misma forma, el respectivo Presidente, uno de los cuales será elegido como Vicepresidente de la Corporación".

"Artículo 8. Se restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial así:

Artículo 91. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer:

a. De la acción de Habeas Corpus por actos que procedan de autoridades o funcionarios con jurisdicción en toda la República, o en dos o más provincias que no forman parte de un mismo Distrito Judicial;

b. De la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando se trate de actos que procedan de autoridades o funcionarios o corporaciones, que tengan jurisdicción en toda la República o en dos (sic) más provincias;

c. De la acción de Habeas Corpus o de Amparo de Garantías Constitucionales, contra los Magistrados, Tribunales Superiores y Fiscalías de Distrito Judicial".

320

"Artículo 15. El numeral 1 del artículo 2602 del Código Judicial, queda así:

Artículo 2602. Son competentes para conocer de la demanda de Habeas Corpus:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias.”.

"Artículo 28. Se declaran sin efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Elitza A. Cedeño y Oscar E. Ceville R., en los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, así como los de sus respectivos suplentes, José De La Cruz Bernal Sucre, Roberto Will Guerrero y Ricardo José Alemán Alfaro, quienes quedan sin funciones en razón de la derogatoria de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías”.

"Artículo 29 (transitorio). El Pleno de la Corte Suprema de Justicia asumirá el conocimiento y decisión de los procesos de Amparo de Garantías Constitucionales y Habeas Hábeas que, al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en trámite ante la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia. Tales procesos serán sometidos nuevamente a las reglas de reparto”.

"Artículo 30 (transitorio). Los negocios atribuidos al Pleno de la Corte cuyo conocimiento hubiera recaído en algunos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, serán repartidos nuevamente conforme a las reglas prevista en el Capítulo II, Título III, Libro Primero, del Código Judicial.

"Artículo 31 (transitorio). El personal subalterno al servicio de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, será trasladado al servicio del Pleno, a cualquiera de sus Salas o a los despachos judiciales según lo determine el Órgano Judicial.”

"Artículo 32. Esta Ley deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, así: deroga el numeral 11 del artículo 752, el numeral 12 del artículo 754 y el artículo 755-A del Código de la Familia; el artículo 144-A de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996; la sección 7^a del Capítulo I, Título III, Libro I del Código Judicial, que comprendía los artículos 101-A, 101-B y 101-C; así como los artículos 1, 23, 24, 25 y 26, todos de la Ley 32 de 23 de julio de 1999. Modifica los artículos 71, 73, 74, 75, 78, 89, 102, 104 y 114, el numeral 1 del artículo 128, los artículos 135 y 2582, el numeral 1 del artículo 2607 y los artículos 2608, 2610, 2611, 2618 y 2623 del Código Judicial; como también el artículo 26 del texto único de la Ley 23 de 30 de diciembre de 1986; y restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial; que fueron modificados, adicionados o derogados por la Ley 32 de 1999.”

32)

En la demanda se pide que se declaren inconstitucionales las normas enunciadas de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por considerarlas violatorias de diversos artículos de la Constitución Política.

El recurrente sostiene que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 violan en forma directa por comisión el artículo 2 de la Constitución Política que textualmente dispone:

"El Poder Público emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

Sostiene el recurrente que los artículos acusados constituyen de manera expresa una injustificada intromisión de los Órganos Ejecutivo y Legislativo en el Órgano Judicial, "al desmembrar sin su autorización o anuencia, una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia".

Alega el recurrente que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, violan en forma directa por comisión el artículo 153 de la Constitución Política que hoy día – después de la reforma constitucional del 2004 – le correspondió el número 159 y en cuanto a su contenido es casi similar, excepto en que la denominación del Órgano Legislativo varía, de Asamblea Legislativa a Asamblea Nacional.

Transcribiremos el artículo 153, tal cual lo citó el recurrente:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.

322

7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a propuesta del Órgano 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.
13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.
14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.
15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sean parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviera reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.
16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la

323

legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decreto-Leyes así dictados.

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno."

El demandante considera que el artículo transcrita ha sido violado e infringido de manera directa, por cuanto que, al Órgano Legislativo no se le ha otorgado, entre sus facultades, derogar o suprimir cargos judiciales, en este caso específico, derogar una Sala de la Corte Suprema de Justicia por medio de una Ley. El recurrente también sostiene que, por otra parte, la Asamblea tampoco tiene facultad para tomar disposiciones administrativas respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus funciones, según se desprende de los artículos demandados como inconstitucionales, a saber: 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30 y 32; ni tampoco tiene facultad para trasladar al personal subalterno de la Corte conforme el artículo 31 demandado, o para declarar la insubsistencia de los Magistrados en sus cargos, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999).

De igual manera sostiene que la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) conforme el artículo 153 de la Constitución – que ahora corresponde al artículo 159 – sí tiene facultad para crear una Sala de la Corte, pero no para derogarla o eliminarla mediante una ley, ni para interferir en las facultades administrativas que le corresponden al Órgano Judicial. Considera que lo establecido en la Ley – cuya inconstitucionalidad se demanda – es un precedente nefasto, premisa bajo la cual, en un futuro y de la misma manera, se podría derogar cualquier otra Sala de la Corte e interferir en sus funciones judiciales y administrativas exclusivas.

A juicio del recurrente los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, también violan en forma directa por comisión, el numeral 1 del artículo 157 de la Constitución, que corresponde hoy

324

dia al numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, con la única variante de haber cambiado Asamblea Legislativa por Asamblea Nacional.

Transcribimos dicho artículo, tal cual fue citado por el recurrente:

"Artículo 157. Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir leyes que contrarién la letra o el espíritu de esta Constitución.
2.

Según el criterio del demandante, en este caso concreto, la infracción consiste en que al expedir la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, que contiene los artículos demandados, se está contrariando la letra y el espíritu de la Constitución en los artículos que el recurrente señala como vulnerados de forma directa y por comisión al haberse promulgado la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.

Considera el demandante que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, violan en forma directa por comisión el artículo 160 de la Constitución que hoy día – y después de la reforma constitucional del 2004 – corresponde al artículo 166 de la Constitución Política con similar contenido, excepto la variación del nombre de Asamblea Legislativa por Asamblea Nacional. Trascribimos dicho artículo, tal cual fue citado por el demandante:

"Artículo 160. Ningún proyecto será ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone la Constitución.
Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior.
Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Legislativa a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto."

Sostiene que se ha violado la citada disposición, por cuanto que al momento de presentarse el proyecto de ley, se omitió incluir el artículo referente a las normas que se derogaban o modificaban, por lo que dicho proyecto debió ser devuelto a su proponente, para subsanar la omisión. Al no cumplir con el

325

procedimiento de darle tres debates al proyecto corregido, el Órgano Legislativo aprobó dicha ley, a pesar de las advertencias que constan en las actas de discusión en primer debate, de que el proyecto de ley contenía normas que además de inconstitucionales, infringían claros derechos y garantías que la Constitución Política y convenios de derechos humanos ratificados por Panamá, a favor de los servidores públicos en general, y de manera específica, en el caso de un Magistrado/a de la Corte Suprema de Justicia, con lo que se atentó directamente contra la norma constitucional arriba transcrita.

El recurrente considera asimismo que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 violan en forma directa por comisión el artículo 167 de la Constitución que hoy día corresponde al artículo 173 con un contenido exactamente igual, que dice lo siguiente:

"Artículo 167: Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad".

El criterio en este caso específico es que la violación consiste en que la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 que contiene los artículos demandados de inconstitucionales, fue promulgada en un día no hábil (domingo) contrariando lo señalado en el artículo precitado.

También considera que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 violan en forma directa y por comisión el artículo 186 de la Constitución que hoy día es el artículo 191 de la Constitución Política con la única variante que ahora se refiere en singular a un Vicepresidente puesto que, como es conocido, la reforma constitucional del 2004, eliminó el cargo de segundo Vicepresidente. Procederemos a transcribir el aludido artículo, tal cual lo citó el recurrente:

"Artículo 186. El Presidente y los Vicepresidentes de la República sólo son responsables en los casos siguientes:
1 Por extralimitación de sus funciones constitucionales.

326

2. Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral: por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución.

3....."

Manifiesta el demandante que la violación consiste en que el Órgano Ejecutivo – que entonces presidía por mandato popular Doña Mireya Moscoso – para cumplir una promesa de campaña sin fundamento jurídico propuso la derogatoria de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, por conducto del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia. Considera por tanto que, al promulgarse la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, contentiva de los artículos que se demandan, el Órgano Ejecutivo desmembró una Sala de la Corte Suprema de Justicia, interfiriendo y obstaculizando el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas del Órgano Judicial.

Considera el recurrente que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, violan en forma directa por comisión el artículo 199 de la Constitución que hoy día corresponde al primer párrafo del artículo 202 de la Constitución Política. Lo transcribiremos tal cual lo ha citado el recurrente:

"Artículo 199. El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca".

Sostiene el demandante que, al derogarse la Sala Quinta de Instituciones de Garantía que por mandato de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, (publicada en la Gaceta Oficial N° 23,848 de lunes 26 de julio de 1999) se creaba como parte de la Corte Suprema de Justicia y de paso declaraba la insubsistencia administrativa de ésta, se infringió literalmente, de manera directa, la norma constitucional transcrita, además de las otras disposiciones de rango constitucional antes señaladas, por cuanto que, una vez conformada legalmente la Corte Suprema de Justicia por cinco (5) Salas, la Constitución no autoriza la

derogatoria o supresión de una de ellas o de todas, mediante la promulgación de una ley.

Considera el recurrente que los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, violan de forma directa por comisión el artículo 200 de la Constitución, y que hoy día, con algunas adiciones que no varían ni influyen sobre los argumentos del demandante, dicha norma corresponde al artículo 203 de la Constitución Política que se refiere a la composición de la Corte Suprema y que citamos a continuación, tal cual lo transcribió el demandante:

"Artículo 200. 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 periodo de diez años.

La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante un nuevo nombramiento por el resto del periodo respectivo.

Cada dos años se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo periodo, quien lo reemplaza en sus faltas, conforme a la Ley.

La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."

Sostiene el recurrente que, la violación consiste en que los artículos demandados de inconstitucionales, contenidos en la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, disminuyeron el número de Magistrados de la Corte Suprema, lo que no está permitido por la Constitución, toda vez que ésta no autoriza, ni faculta a la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) para derogar o eliminar una Sala de la Corte y mucho menos mediante ley, disminuir el número de Magistrados que conforman la Corte Suprema.

328

También opina el demandante que específicamente el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola en forma directa por comisión, el artículo 17 de la Constitución Política que a la fecha – y después de la reforma constitucional del 2004 –, sigue manteniendo similar contenido e igual numeración:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

Considera el accionante que la infracción es de orden directo y consiste en que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, desconoce la efectividad de los derechos individuales que la Constitución Política consagra a favor de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, por cuanto que, por intermedio de sus propias autoridades, en este caso, la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), en vez de proteger los derechos y garantías individuales de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, infringió y desconoció tales derechos, en concordancia con principios y conceptos constitucionales y con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por Panamá e integrante del bloque constitucional.

Sostiene el recurrente que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, también viola en forma directa por comisión, el artículo 18 de la Constitución Política que a la fecha sigue manteniendo similar contenido e igual numeración:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

329

Por igual, manifiesta el accionante que la violación se produce de forma directa al desconocer las normas constitucionales, legales y de derechos humanos que otorgan garantías fundamentales a favor de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, como son el debido proceso, derechos adquiridos, así como los que nacen de su calidad de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El demandante considera que el artículo 28 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, viola en forma directa por comisión, el artículo 32 de la Constitución Política que a la fecha – y después de la reforma constitucional del 2004 – sigue manteniendo similar contenido e igual numeración:

"Artículo 32. Nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policial o disciplinaria".

La infracción de orden directo consiste en que el artículo 28 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, afecta de manera directa y personal a los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, al destituirlos sin haberse cumplido el procedimiento claro y expreso que la propia Constitución Política establece en el artículo 154 (corresponde hoy día al artículo 160 sobre sesiones judiciales del Órgano Legislativo), toda vez que un Magistrado de la Corte no puede ser removido, depuesto o destituido de su cargo sino en los casos que la propia Constitución dispone, previo cumplimiento de las formalidades que consagra la ley.

Opina el recurrente que el artículo 28 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, también viola en forma directa por comisión, la primera parte del artículo 43 de la Constitución Política, que a la fecha y después de la reforma constitucional del 2004, corresponde al artículo 46 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 3 del Código Civil (cuya numeración es la misma) que respectivamente dicen lo siguiente:

"Artículo 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese."

"Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos."

Según el demandante, la infracción de orden directo, consiste en que se desconoció expresamente derechos adquiridos por los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, al momento de su nombramiento, toma de posesión y ratificación por la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) como son la inamovilidad, la autonomía, la estabilidad y la permanencia en los cargos por el periodo fijo para los que fueron designados. Sostiene, por tanto, que sería ilógico que esta Corporación desconociera tales derechos adquiridos para sus propios integrantes.

El recurrente considera que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola en forma directa por comisión, el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución Política que después de la reforma constitucional del 2004, se convirtió en el numeral 1 del artículo 160 que dice lo siguiente:

"Artículo 160: Son funciones judiciales de la Asamblea Legislativa:

1. Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes..."

La violación se produce por cuanto la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) omitió aplicar la facultad privativa que le otorga el referido artículo que es la que le permite juzgar a un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia en casos específicos, pasando por encima de esta norma y destituyendo a los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, por un procedimiento distinto al establecido en la Carta Magna.

El recurrente también alega que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola en forma directa por comisión, el artículo 208 de la Constitución Política que después de la reforma constitucional del 2004, se convirtió en el artículo 211 con similar contenido y que dice así:

"Artículo 211: Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley".

Considera el demandante, que la infracción es de orden directo y consiste en que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, desconoció la norma constitucional transcrita al destituir de sus cargos a los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía y no lo hizo cumpliendo con las formalidades que la ley y la Constitución establecen para ello, esto es, por medio de la facultad privativa que le otorga el artículo 154, numeral 1, de la Constitución Política (que hoy día corresponde al artículo 160).

Por último el demandante es del criterio que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola en forma directa por comisión, el artículo 210 de la Constitución Política que, después de la reforma constitucional del 2004, se convirtió en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 43 del Código Judicial – cuya numeración y contenido está vigente a la fecha – y respectivamente señalan:

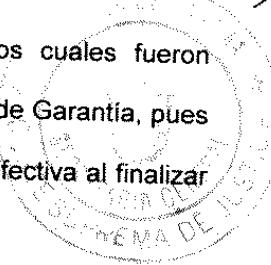
"Artículo 210. Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente".

"Artículo 43. Los emolumentos de los funcionarios judiciales no podrán ser disminuidos ni reducidos. No obstante, podrán ser aumentados en cualquier momento. Toda supresión de empleos en el Órgano Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente."

Según lo manifiesta el recurrente la infracción es de orden directo y consiste en la no aplicación de la norma constitucional y legal transcrita, toda vez

332

que el acto impugnado no respetó el período fijo para los cuales fueron nombrados los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, pues en todo caso, la supresión de dichos empleos debía hacerse efectiva al finalizar el periodo correspondiente a cada Magistrado.



CRITERIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EN LO QUE RESPECTA A LA TERCERA DEMANDA

Admitida la demanda y conforme al procedimiento establecido, se le dio traslado al entonces Procurador General de la Nación Lcdo. **JOSÉ ANTONIO SOSSA**. Dicho funcionario mediante Vista N° 20 de 21 de agosto de 2000 (ver folio 181 al folio 218) emitió oportunamente su opinión respecto a la tercera demanda de inconstitucionalidad presentada el veintiocho (28) de junio del 2000, por el Licenciado **NELSON ROJAS AVILA**, actuando en su propio nombre y representación. El entonces Procurador retomó y reiteró los mismos criterios emitidos en sus vistas anteriores y precisa la convicción de que 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 (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), no violan la Constitución por lo que así solicita sea declarado por la Corte Suprema de Justicia.

ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERESADOS EN LO QUE RESPECTA A LA TERCERA DEMANDA

Cumplido el trámite procesal que establece el artículo 2564 del Código Judicial, después de haberse presentado la opinión del Procurador General de la Nación, se fijó en lista la demanda y se hizo publicar el respectivo edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que, en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado, pudiera presentar árgumentos escritos, sobre la demanda de inconstitucionalidad. En este sentido, en la presente demanda presentada por el Licenciado **NELSON**

ROJAS AVILA, actuando en su propio nombre y representación no hubo alegatos ni observaciones.

IV. DEMANDA PRESENTADA POR EL LICENCIADO MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR.

El diecisiete (17) de abril de 2001, el Licenciado **MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR** presentó formal demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, expedida por la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), publicada en la Gaceta Oficial N° 23,914 del día domingo 24 de octubre de 1999, el cual se transcribe a continuación:

- "Artículo 28. Se declaran sin efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Elitza Cedeño y Oscar E. Ceville R., en los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, así como los de sus respectivos suplentes, José De La Cruz Bernal Sucre, Roberto Will Guerrero y Ricardo José Alemán Alfaro, quienes quedan sin funciones en razón de la derogatoria de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías".

En el libelo se pide que se declare inconstitucional el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por considerarla violatoria de diversas normas de la Constitución, según el concepto de la infracción que ilustra y que aduce el recurrente.

Sostiene que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringe, en concepto de violación directa, el artículo 32 de la Constitución Política que dice lo siguiente:

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

Considera que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, vulnera el artículo 32 de la Constitución porque, a su juicio, dispone la destitución de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, sin que medie procedimiento legal o administrativo alguno, sin que existiera autoridad competente ante la cual recurrir y desconociendo

334

completamente todos los medios de defensa procesal que la Constitución y las leyes de la República le otorgan a cualquier ciudadano, que es el principio del debido proceso que, a su criterio, dicho artículo ha violado directamente.

De igual manera, el recurrente adujo que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringe el artículo 154, numeral 1, del texto constitucional (ahora artículo 160). Trascribimos el artículo tal cual fue citado en su momento por el recurrente (154, numeral 1), que establecía lo siguiente:

"Artículo 154. Son funciones judiciales de la Asamblea Legislativa:

1. Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes.
2.....".

A juicio del demandante, el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringe el artículo 154, numeral 1, de la Constitución Política, (ahora artículo 160), en concepto de violación directa, toda vez que de acuerdo con el sentido de este precepto, la única vía constitucional – legal, que prevé nuestro derecho positivo para separar o deponer tanto al Presidente de la República como a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es la formalización de un proceso judicial instruido en su contra en el Órgano Legislativo, por acusación o denuncia, como consecuencia de los actos ejecutados en ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios a la Constitución o las Leyes.

Aduce que ninguno de los tres Magistrados designados incurrieron en una de las causales establecidas que conllevara formalización de un proceso judicial en su contra ante la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional), de allí que el artículo 28 al disponer su separación del cargo por el mero hecho de derogar la ley que creó la Sala que integraban, se contraponga de manera directa a lo dispuesto en el texto fundamental.

De igual manera, sostiene el demandante que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringe el artículo 157, numeral 1, de la Constitución Política de la República de Panamá. Dicho artículo corresponde hoy día, con igual contenido, a lo que establece el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, donde la única diferencia es el cambio de Asamblea Legislativa por Asamblea Nacional. Por tanto, trascibimos el artículo tal cual fue citado en su momento por el recurrente (157, numeral 1) que establecía lo siguiente:

"Artículo 157: Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir leyes que contrarién la letra o el espíritu de esta Constitución.
- 2...".

Sostiene el recurrente que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringió el artículo 157 de la Constitución (como hemos dicho, corresponde hoy día al numeral 1 del artículo 163), porque de manera expresa se prohíbe a la Asamblea Legislativa (ahora Asamblea Nacional) la expedición de leyes que contrarién la letra o el espíritu de la Constitución. El vicio atribuido al artículo de la Ley, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se demanda, radica en haber sido dictada por el Órgano Legislativo con el propósito manifiesto de dejar sin funciones a tres (3) Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que al asumir sus respectivos cargos cumplían con cada una de las formalidades exigidas para su designación, por lo que al disponerse su separación del cargo en la forma prevista por el artículo 28 de la precitada Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999), se incurrió en violación de la prohibición que establece la norma constitucional ya que se contrarían tanto la letra como el espíritu de la Constitución Política.

Asimismo, el recurrente sostiene que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringió el artículo 200 de la Constitución Política de la

República de Panamá. Dicho artículo corresponde hoy día, con algunas variantes que se adicionaron, al artículo 203 de la Constitución Política, pero en lo concerniente a la integración de la Corte Suprema de Justicia – aspecto medular en los argumentos del demandante – el artículo continúa igual. El artículo 200 que, en su momento adujo el recurrente, decía lo siguiente:

"Artículo 200. 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 periodo de diez años.

La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante un nuevo nombramiento por el resto del periodo respectivo. Cada dos años se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y por el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."

Sostuvo que una vez los Magistrados que se designaron e integraron la Sala Quinta de Instituciones de Garantía – como consecuencia lógica de la promulgación de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, en la Gaceta Oficial N° 23,848 de 26 de julio de 1999 – asumieron sus respectivos cargos y nacieron para éstos, derechos y garantías, tales como las referentes a su inamovilidad, autonomía, estabilidad y permanencia en el cargo durante todo el periodo para el cual habían sido designados, que no pueden suprimirse mediante la aprobación de una norma de inferior jerarquía contenida en una Ley orgánica, como en efecto ocurre con el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999).

El demandante también sostiene que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringió el artículo 208 de la Constitución. Dicho artículo corresponde al actual artículo 211 de la Constitución Política, con similar sentido,

contenido y redacción. Por tanto, transcribimos la norma, tal cual fue citada por el recurrente:

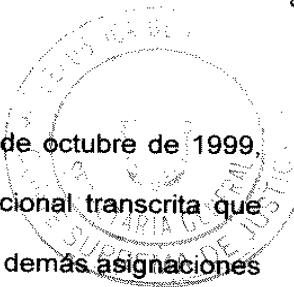
"Artículo 208. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley".

Aduce el Lcdo. **MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR** que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, vulnera de forma directa la norma constitucional porque ésta determina los presupuestos necesarios para que se produzca la separación del cargo de los Magistrados y Jueces que integran el Órgano Judicial, señalando sobre esta materia que su deposición, suspensión o traslado del cargo, se dará en atención a los casos y con las formalidades que la ley determine. Considera que es la ley la llamada a establecer cuáles son los trámites y formalidades que debe revestir un proceso que se adelante en contra de un Magistrado, ya sea en virtud de acusación o denuncia. Sin embargo, el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola de manera directa y flagrante, el artículo 208 de la Constitución (hoy día corresponde al artículo 211), habida cuenta que, al determinar el precitado artículo 28 de forma escueta, que se dejaban sin efecto los nombramientos de los integrantes de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía – sin establecer causa ni formalidad alguna para tal separación – se incurrió en una violación directa del artículo 208 (ahora artículo 211) de la Constitución Política.

De igual manera el recurrente sostiene que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, infringió el artículo 210 de la Constitución Política que corresponde de manera literal, al actual artículo 213 de la Constitución Política, por lo que procedemos a transcribir el artículo, tal cual fue citado por el demandante:

"Artículo 210. Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el periodo correspondiente".

338



Considera que el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, viola, en concepto de violación directa, la norma constitucional transcrita que establece el marco jurídico sobre la fijación de los salarios y demás asignaciones que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo mismo que el principio de no supresión de empleos dentro del ramo judicial. Según sustenta el recurrente, el sentido literal de la norma constitucional antes transcrita, es claro y no ofrece dudas en cuanto a la prohibición de suprimir empleos en el Órgano Judicial, a menos que se haya producido la finalización del período correspondiente. Considera que si la intención manifiesta del legislador era la de suprimir los cargos de los Magistrados designados para integrar la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, conforme al tenor literal de la norma constitucional que se considera violada, debió sujetar esta medida al vencimiento del período de cada uno de ellos y no dejar sin efecto sus designaciones, tal como ocurrió.

El demandante concluye solicitando que la demanda de inconstitucionalidad se acumule a cualesquiera otra demanda que, con anterioridad se haya presentado contra la precitada Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, (Gaceta Oficial N° 23,914 de domingo 24 de octubre de 1999).

CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LO QUE RESPECTA A LA CUARTA DEMANDA.

Admitida la demanda y conforme al procedimiento establecido, se le dio traslado a la Procuraduría de la Administración a quien, por turno, le correspondió en esta ocasión emitir concepto respecto a la cuarta demanda de inconstitucionalidad – contra el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 – que presentó el diecisiete (17) de abril de 2001, el Lcdo. **MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR**, en su propio nombre y representación.

La entonces Procuradora de la Administración, Lcda. **ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**, mediante Vista N° 201 de 9 de mayo de 2001.

42

emitió oportunamente su opinión respecto a la cuarta demanda de inconstitucionalidad.

Al contestar el traslado, citó el contenido del artículo 208 (ahora artículo 211) de la Constitución, considerando que el procedimiento establecido en la ley, va dirigido a los Magistrados de Distrito Judicial, los Jueces de Circuito y Municipales, así como los servidores públicos subalternos y en él se fijan una serie de prerrogativas y garantías para su suspensión y separación del cargo.

En cuanto al artículo 154 (ahora artículo 160) de la Constitución, consideró que no bastaba la emisión de una simple ley para derogar otra ley, ciñéndose al proceso formativo de la misma, como se hizo en el caso in examine; ya que con ello, según su opinión, se desconoció los derechos y prerrogativas que adquirieron los Magistrados de la Sala Quinta de instituciones de Garantía al tomar posesión de sus cargos.

Ello es así, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 200 (ahora 203) de la Constitución Política, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se nombran por un período de diez (10) años.

Por todo lo expuesto, solicita que se declare inconstitucional el artículo 28 de la Ley Nº 49 de 24 de octubre de 1999, emitida por la Asamblea Legislativa, por violar la Constitución Política en general y, en especial, los artículos 32, 153 (ahora 159), 154 (ahora 160), 200 (ahora 203), y 208 (ahora 211) de la misma.

ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS INTERESADOS EN LO QUE RESPECTA A LA CUARTA DEMANDA.

Cumplido el trámite procesal que establece el artículo 2564 del Código Judicial y después de haberse presentado la opinión de la entonces Procuradora de la Administración, se fijó en lista la demanda y se hizo publicar el respectivo edicto en un diario de circulación nacional por tres (3) días consecutivos, para dar el aviso correspondiente a fin de que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, tanto el demandante como cualquier interesado, pudiera presentar argumentos escritos, sobre la demanda de

340

inconstitucionalidad. En este sentido, en la demanda presentada por el Licenciado **MARIO VELÁSQUEZ CHIZMAR**, actuando en su propio nombre y representación, no hubo alegatos ni observaciones.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

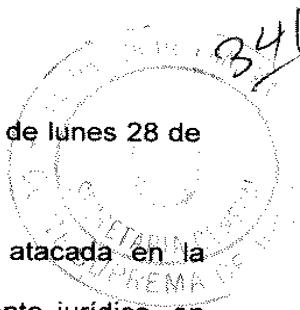
Expuestos los argumentos de los demandantes, y el concepto vertido por el Procurador General de la Nación y la Procuradora de la Administración, entra el Pleno a considerar las pretensiones esgrimidas por los actores que, bajo diferentes enfoques, han solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.

Como quiera que existen cuatro (4) demandas que versan sobre distintos artículos – y que han sido debidamente acumuladas – estimamos conveniente, en aras de ofrecer un razonamiento coherente y una mejor estructura que facilite la comprensión del criterio de esta Corporación, abordar los artículos acusados de inconstitucionalidad en el orden corriente y en procura de evaluar adecuadamente las apreciaciones de los juristas que demandan la citada norma.

En otro orden de ideas resulta necesario acotar que las normas constitucionales que en su momento fueron citadas como infringidas han sido objeto de cambios en su numeración, como consecuencia de la reforma constitucional contenida en los Actos Legislativos N° 1 y N° 2 de 2004. Por tanto, las consideraciones a las cuales nos referiremos deberán entenderse de conformidad con el Texto Único de la Constitución vigente.

Las pretensiones, bajo diversos enfoques y técnicas, coinciden en la pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad de 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.

En primer término, con relación al cargo endilgado al artículo 5 de la Ley N° 49 de 24 de octubre 1999, mediante el cual se modificó el artículo 75 (ahora 74) del Código Judicial, este Tribunal Constitucional debe advertir que dicha norma fue objeto de una reforma posterior por medio de la Ley N° 54 de 28 de



septiembre de 2009 (publicada en la Gaceta Oficial N° 26,377-B de lunes 28 de septiembre de 2009).

Como se puede observar claramente, la norma legal atacada en la presente acción constitucional ha salido de nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de la expedición de la Ley N° 54 de 28 de septiembre de 2009. De esta manera, se ha producido la extinción del objeto del proceso de inconstitucionalidad instaurado por los actores contra el artículo 5 de la Ley N° 49 de 24 de octubre 1999, por razón de la modificación de la norma existente.

Siguiendo los pronunciamientos previos sobre este fenómeno denominado sustracción de materia, entendido como la ausencia de objeto de lo pedido que, a su vez, impide al Tribunal del conocimiento un pronunciamiento sobre el fondo del negocio, es evidente que el presente proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, mediante el cual se modifica el artículo 75 (ahora 74) del Código Judicial, ha devenido sin objeto porque el mismo ha sido suprimido mediante una reforma realizada por una Ley posterior por lo cual, lo procedente es declarar la sustracción de materia en cuanto a dicho artículo.

Por otro lado, del estudio de la Ley N° 49 de 24 de octubre 1999 se advierten visos de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32.

De estas normas, la primera (Artículo 1) deroga en todas sus partes la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, es decir, establece el objetivo general y el efecto inmediato de la expedición de la Ley N° 49 de 24 de octubre 1999.

Ahora bien, resulta conveniente referirse brevemente a la citada Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, a fin de dejar claramente establecido el alcance de sus atribuciones. En ese sentido, dicha normativa legal creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, modificó artículos del Código Judicial y dictó otras disposiciones.

342

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, la Sala Quinta de Instituciones de Garantía constituía una nueva Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia, integrada por tres (3) Magistrados, y que tendría competencia para conocer de las Acciones de Habeas Corpus y Amparo de Garantías Constitucionales, por actos que procedieran de autoridades con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias, entre otras materias.

En su momento, la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley N° 32 de 1999, fue producto de la necesidad de que se le brindara a la sociedad una administración de justicia eficaz, expedita, oportuna e ininterrumpida, tal y como lo contempla la Constitución Política en su artículo 201.

En otras palabras, con la creación de la misma se pretende ofrecerle a los ciudadanos la tutela judicial efectiva de sus garantías constitucionales, lo cual no es posible en la actualidad, dado el alto volumen de procesos que se tramitan en la Corte Suprema de Justicia, que no pueden ser debidamente atendidos con la estructura existente en dicha Corporación de Justicia.

En virtud de la promulgación de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, fueron designados por medio de la Resolución de Gabinete N° 73 de 26 de julio de 1999, promulgada en la Gaceta Oficial N° 23,849 de 27 de julio de 1999, tres nuevos Magistrados que conformarían la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, por periodos de cinco (5), siete (7) y nueve (9) años, respectivamente. De igual forma, fueron designados los suplentes de dichos servidores judiciales.

De esta manera, la Sala Quinta de Instituciones de Garantía produjo una nueva división de la Corte y además planteó algunas reformas legales en lo relativo al espacio jurisdiccional, así como lo relacionado con las materias propias de la competencia de la nueva Sala.

343

Ahora bien, una de las normas que se estiman vulneradas, con la derogatoria de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, es el artículo 173 (antes 167) de la Constitución Política que establece lo siguiente:

"Artículo 173. Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad."

Los demandantes consideran que la publicación de la Ley N° 49 de 1999, el día domingo 24 de octubre de 1999, en la Gaceta Oficial N° 23914, vulnera el artículo 173 (antes artículo 167) de la Constitución, por ser éste un día inhábil.

Sobre este aspecto, resulta conveniente destacar que la segunda parte del precitado artículo 173 de la Constitución Política, establece que "la promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad"; frase que la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha entendido señalando que el tema de la extemporaneidad de la promulgación de una Ley, debe apreciarse en relación con los seis días hábiles que siguen a la sanción y dentro de los términos razonables de la interpretación común, interpretando cuándo existe un exceso del concepto jurídico de extemporaneidad, lo cual persigue es que dicho trámite no quede en la discrecionalidad del que debe ordenar la publicación, a fin de que los ciudadanos puedan tener conocimiento de la existencia y contenido de las normas. Es por esta razón que el constituyente dispuso expresamente que la promulgación extemporánea de una Ley, no afectará una norma legal o no la hará inconstitucional.

Por lo anterior, se concluye que la promulgación de la Ley N° 49 de 1999 el día domingo 24 de octubre de 1999, no vicia de inconstitucionalidad dicha normativa legal.

Por otra parte, este Tribunal considera que el problema central que gira alrededor de la presente controversia constitucional, y que ha sido planteado por

344

todos los demandantes, lo constituye la denominada independencia judicial y el papel del legislador, por lo que existe la necesidad de precisar en forma equilibrada los principios, atribuciones y competencias establecidas en la Constitución Política con relación a cada uno de ellos.

En ese sentido, el artículo 2 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

La norma constitucional citada establece y señala adecuadamente el principio de separación de poderes del Estado, y si bien la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la armónica colaboración de los Órganos del Estado se reglamenta precisamente en las leyes que sean expedidas por la Asamblea Nacional, no puede perderse de vista que este principio opera como un factor equilibrante de las funciones de gobierno, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos.

En ese sentido, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial.

De ahí la necesidad de prever por la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo), control que efectúa el Órgano Judicial – por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia –, al conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fin de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

345

Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima que, como quiera que la propia Constitución Política establece un control jurisdiccional del legislador, permitiéndole a los ciudadanos impugnar las leyes que considere que afectan la normativa constitucional, compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia examinar si el acto de derogatoria de una Sala dentro del Órgano Judicial, conlleva una intromisión de uno de los Poderes del Estado dentro de otro.

En el supuesto que se examina, puede concluir esta Corporación de Justicia que, efectivamente, la decisión del legislador de derogar una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia – cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso habían iniciado sus funciones jurisdiccionales –, conlleva una transformación que genera conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial.

En ese sentido, es la propia Constitución Política la que otorga esta independencia al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

Dicha independencia no supone un aislamiento y autonomía absoluta de los poderes estatales, por ello la Carta Magna, en su artículo 2, se refiere a una armónica colaboración en el ejercicio del poder público, cuyo legítimo titular es el pueblo, tomando en consideración que la soberanía radica en él. Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado las establece la propia Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, garantizando con ello, el debido proceso y la seguridad jurídica, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país.

Por otra parte, debido a que por razones prácticas, resulta provechoso que la separación de poderes del Estado y la colaboración entre los mismos, se encuentren consagradas expresamente en un artículo de la Constitución (como

ocurre con el artículo 2), dicho principio tiene plena vigencia y existencia en diversas disposiciones recogidas en la Constitución que se refieren a casos concretos y que, a criterio de esta Corporación de Justicia, fueron igualmente vulnerados por el Órgano Legislativo, al momento de derogar la Ley que constituyó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera, el artículo 211 (antes 208) de la Constitución Política establece el denominado principio de estabilidad de Magistrados y Jueces, al señalar expresamente lo siguiente:

"Artículo 211. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley". (Lo subrayado es del Pleno)

La disposición citada garantiza de forma clara y puntual la independencia de las autoridades judiciales, al establecer el principio de estabilidad de manera que, un Magistrado o Juez nombrado para un periodo determinado, no puede ser destituido – ni puede dejarse sin efecto su nombramiento – de forma arbitraria ni trasladado de lugar ni de cargo. (QUINTERO, César. La Independencia Judicial, Anuario de Derecho, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Año X, N° 10, Panamá, 1972, págs 28-29).

De esta forma, la norma constitucional establece expresamente la prohibición de que los Magistrados y Jueces sean depuestos, suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, garantía que está sujeta a la reserva hecha en la misma norma, a fin de que sea el Órgano Legislativo mediante una Ley formal, el que determine en cuáles casos y de acuerdo a qué formalidades puedan realizarse las suspensiones, despidos o traslados de estos servidores públicos. Dicho concepto constitucional, conduce a esta Corporación a sostener que, en tal caso, debe haber un procedimiento previamente establecido por Ley, para que un Magistrado o un Juez, pueda ser depuesto, suspendido o

347

trasladado en el ejercicio de su cargo, pero la Ley que establece el aludido procedimiento, debe estar previamente promulgada y desarrollada conforme a los propios preceptos constitucionales y de ninguna manera ser contrarios a éstos. En este punto, resulta indispensable resaltar que en el Órgano Judicial, tiene vigencia la Carrera Judicial, la cual conlleva mecanismos científicos de selección, a fin de procurar servidores debidamente capacitados, los cuales gozan de estabilidad en sus cargos mientras observen buen desempeño, y no pueden ser removidos, sino en la forma que así lo señala el legislador.

En el caso particular de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por no formar parte del régimen de Carrera Judicial (como lo excluye claramente el artículo 307 de la Constitución Política), al ser un nombramiento de rango constitucional, es esta misma norma superior la que regula lo relativo a su remoción o suspensión del cargo (instituyendo dentro de las funciones judiciales de la Asamblea Nacional, la de juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema). Por tanto, es imperativo expresar que la estabilidad que la Constitución Política le otorga a cada Magistrado de la Corte Suprema de Justicia es piedra fundamental para la independencia judicial de cada uno de sus integrantes. Por ello, la Corte es del criterio que los Magistrados que integran esta Corporación, solamente pueden ser juzgados, suspendidos y separados en el ejercicio de sus funciones por la Asamblea Nacional, mediante el ejercicio de la función judicial (Art. 160 de la Constitución Política) que les permite conocer de las acusaciones y denuncias que se presenten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, proceder a su juzgamiento si hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. No obstante, las denuncias o acusaciones deben estar fundamentadas en que, el Magistrado haya ocasionado perjuicio en el libre funcionamiento del poder público o por haber violado la propia Constitución Política o las leyes. De manera tal que, la separación o el dejar sin efecto un cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, solamente podría ser posible mediante el

348

procedimiento que establece la propia Constitución Política que descansa en el juzgamiento que debería hacer la Asamblea Nacional al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política. Por tanto, la Corte considera que, haber dejado sin efecto los nombramientos de los tres Magistrados que integraron la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, vulnera directamente la Constitución Política en cuanto a la estabilidad de dichos Magistrados, puesto que solamente, como hemos dicho, la supresión o dejar sin efecto el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, puede darse mediante un juzgamiento en la Asamblea Nacional y no por medio de una Ley. Hacerlo hecho de esta forma, demuestra, de igual manera, el cargo de violación endilgado al artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, mediante el cual se declararon "sin efecto los nombramientos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, así como los de sus respectivos suplentes ... quienes quedan sin funciones en razón de la derogatoriedad de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía", por violarse el principio de estabilidad y la independencia judicial del Poder Judicial legítimamente constituido y establecido en la Constitución Política.

También es importante señalar que la independencia judicial se encuentra consagrada en la Constitución Política en la primera parte del artículo 202 (antes 199) y en el artículo 203 (antes 200), que señalan lo siguiente:

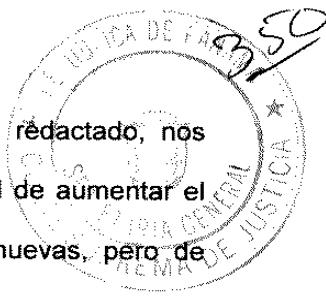
"Artículo 202 El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca...". (Lo subrayado es del Pleno)

"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 Ejecutivo, para un periodo de diez años..." (Lo subrayado es del Pleno). De igual manera y apuntando hacia la misma dirección, la parte final del artículo 203 de la Constitución Política dice lo siguiente:

"La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada uno." (Lo subrayado es del Pleno)



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 periodo 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. Visto desde una perspectiva constitucional, si se aceptara como válido que una Ley pudiera derogar una Sala de la Corte Suprema de Justicia y además dejar sin efecto el nombramiento de cualquiera de sus Magistrados, el precedente apuntaría a que, fácilmente y por medio de una Ley, en el futuro se pudiesen eliminar cualquiera de las Salas que actualmente existen en la Corte Suprema de Justicia y suprimir, eliminar o dejar sin efecto, determinado número de Magistrados. Por ello es que los conceptos y parámetros que sirvieron en determinado momento para fundamentar la derogatoria de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 – de aceptarse como buena – bien pudiera servir, de inaceptable fundamento, para derogar cualquiera de las actuales Salas de la Corte Suprema de Justicia que, a su vez, han sido creadas mediante sendas leyes tanto en su integración como en el procedimiento, atribuciones y funciones que cada una de éstas tienen delimitadas en leyes que integran el Código Judicial y otras leyes de la República de Panamá, en desarrollo de los principios constitucionales. Es por ello que esta Corporación reafirma que, si bien es cierto que el artículo 203 de la Constitución Política permite que por Ley se puedan crear nuevas Salas en la Corte Suprema de Justicia y nuevos Magistrados que la integren, no es menos cierto que la Constitución no autoriza al Órgano Legislativo para que, mediante otra Ley, se derogue las Salas creadas por una Ley anterior y se proceda a suprimir y/o a dejar sin efecto el número de Magistrados. Por ello el artículo 163, numeral 1, de la Constitución Política (antes artículo 157), establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 153. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contrarién la letra o el espíritu de esta Constitución."

Como podemos apreciar, la Constitución fija una prohibición clara y básica que limita la actuación del Órgano Legislativo panameño, por cuanto no puede expedir una Ley que sea contraria a la letra o al espíritu de la propia Constitución. Y es obvio que conforme a lo que determina y establece el artículo 203 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo puede crear nuevas Salas en la Corte a razón de tres Magistrados por cada Sala, pero no está facultado para suprimir cualquiera de las Salas – todas han sido creadas por Ley – ni tampoco dejar sin efecto los nombramientos de los Magistrados que la integran. Por ello, la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, que apunta a la supresión y eliminación de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía y a dejar sin efecto los cargos de los tres Magistrados, vulnera directamente lo establecido en el artículo 203 de la Constitución Política.

Para garantizar el desenvolvimiento de los procesos que atiende cada Sala, procurando con ello, la armonización de la Administración de Justicia, dicha normativa constitucional contiene el principio de nombramientos escalonados y la misma guarda estrecha relación con la normativa recogida en el artículo 213 (antes artículo 210) del texto constitucional, que establece lo siguiente:

"Artículo 213: Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente". (Lo resaltado es del Pleno de la Corte)

Como es conocido, la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, amparó los efectos del nombramiento de los Magistrados que integraron la Sala Quinta al darles un período para el ejercicio de sus funciones de diez (10) años y fueron nombrados en atención al principio de nombramientos escalonados, tal y como fueron designados. A juicio de la Corte, el artículo 213 de la Constitución Política

352

señala expresamente, en su parte final, que "toda supresión de empleo en el ramo judicial, se hará efectiva al finalizar el periodo correspondiente", concepto constitucional que no podemos soslayar y que nos indica claramente que no es posible suprimir un empleo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con carácter y efectos inmediatos, puesto que el precitado artículo constitucional condiciona la supresión a que la misma solamente podría hacerse efectiva cuando finalice el periodo correspondiente y de ninguna manera con consecuencias inmediatas. Tal principio no puede ser ligeramente desestimado por el legislador al momento de derogar una Sala de la Corte Suprema y dejar sin efecto (no cumpliendo con las formalidades constitucionales establecidas) los nombramientos de funcionarios judiciales legítimamente instituidos.

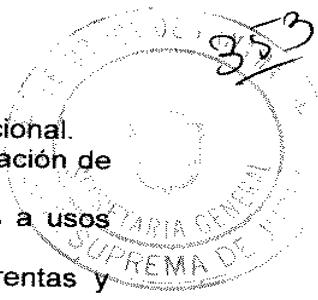
La Asamblea Nacional puede derogar una Ley pero, si esa Ley toca la estructura y estabilidad de uno de los Órganos del Estado, entonces no puede derogarla, porque afecta directamente la seguridad e independencia de ese otro Órgano del Estado, en este caso, el Judicial.

Por último, el Pleno estima necesario referirse a la violación alegada por los demandantes que atañe al artículo 159 (antes artículo 153) de la Carta Magna, quienes indicaron básicamente que la Asamblea Nacional excedió el marco de sus atribuciones constitucionales al derogar la Ley N° 32 de 23 de julio 1999.

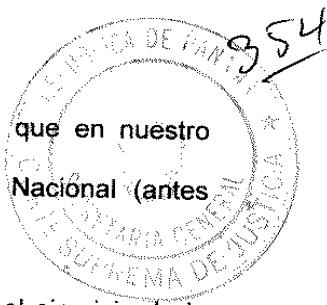
La norma constitucional en cuestión señala lo siguiente:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.



7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionarlo, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a propuesta del Órgano 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.
13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.
14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.
15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sean parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviera reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.
16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos-Leyes.
La Ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.
17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno."



Del texto constitucional citado se advierte prima facie, que en nuestro medio, la función legislativa está atribuida a la Asamblea Nacional (antes Asamblea Legislativa).

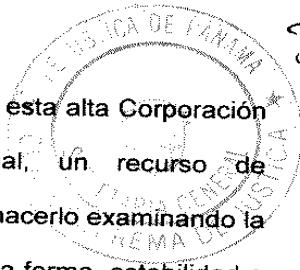
Por otra parte, esta norma plantea dos modalidades en el ejercicio de la función legislativa. La primera de ellas, es de carácter genérico, por cuanto que instituye la función legislativa referente a la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, declarados en la Constitución Política.

La segunda modalidad de la función legislativa, de carácter especial, es la que desarrollan los numerales 1 a 17 del artículo constitucional citado cuando establecen en concreto "casos especiales" del ejercicio de la función legislativa.

De lo anterior es claro que, los supuestos contenidos en los numerales del artículo 159 (antes artículo 153) de la Constitución Política determinan la competencia privativa de la Asamblea Nacional en temas especiales, pero ello no entra en conflicto con la función legislativa genérica que la misma norma autoriza y de la cual deriva la atribución de la Asamblea para expedir leyes, aún cuando esta función no esté expresamente contemplada dentro de los numerales comentados.

En otras palabras, la normativa en referencia faculta a la Asamblea para emitir todas las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, pero además, de manera especial autoriza a realizar las funciones que se identifican de los ordinales 1 a 17, con énfasis en determinados temas que por su especialidad son de su competencia privativa.

Ahora bien, dentro de las funciones legislativas especiales se encuentra la contemplada en el ordinal 1, que atribuye facultad a la Asamblea Nacional para modificar, reformar o derogar los códigos nacionales, que es la medida legislativa adoptada en los artículos 2, 3, 5, 8, 15 y 32 , de la Ley acusada de inconstitucionalidad.



En este punto debemos advertir que corresponde a esta alta Corporación de Justicia que al analizar en sede constitucional, un recurso de inconstitucionalidad, tal y como señalamos al inicio, debe hacerlo examinando la Constitución Política en todo su contexto, para darle de esa forma, estabilidad a la normativa y a la sociedad, a través de la seguridad jurídica.

El Pleno debe indicar que si bien es cierto, el constituyente autorizó al legislador para "expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales", en ninguna forma lo facultó para "derogar" una Sala de la Corte Suprema de Justicia, en pleno ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, y dejar sin efecto los nombramientos de sus integrantes constitucionalmente designados, como ocurrió con la expedición y promulgación de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.

En consecuencia, si bien mediante Ley – y conforme la Constitución lo permite – se dispuso una nueva división de la Corte Suprema de Justicia (creando una nueva Sala) y se plantearon reformas a los Códigos Nacionales, la misma no puede eliminarse del ordenamiento jurídico sin menoscabar la independencia judicial y la debida separación de los poderes del Estado, estableciendo el lamentable precedente que dicha decisión acarrearía, tal y como lo hemos señalado, un fundamento jurídico para que se eliminara – por medio de una Ley – otra Sala de la Corte Suprema de Justicia (e igualmente se dejaran sin funciones a sus integrantes).

Ahora bien, los planteamientos esbozados hasta el momento por este Tribunal se refieren exclusivamente al tema de la derogatoria de la Ley N° 32 de 23 de julio 1999.

Los activadores constitucionales han demandado igualmente, la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32, todos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999. Las disposiciones legales en mención establecen lo siguiente:

"Artículo 2. El artículo 71 del Código Judicial queda así:



Artículo 71. La Corte Suprema de Justicia se compone de nueve Magistrados elegidos conforme lo señala la Constitución Política”.

“Artículo 3. El artículo 73 del Código Judicial queda así:

Artículo 73. La Corte Suprema de Justicia tendrá cuatro Salas: la Primera, de lo Civil; la Segunda, de lo Penal; la Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, y la Cuarta, de Negocios Generales”.

“Artículo 8. Se restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial así:

Artículo 91. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer:

- a. De la acción de Habeas Corpus por actos que procedan de autoridades o funcionarios con jurisdicción en toda la República, o en dos o más provincias que no forman parte de un mismo Distrito Judicial;
- b. De la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando se trate de actos que procedan de autoridad o funcionarios o corporaciones, que tengan jurisdicción en toda la República o en dos (sic) más provincias;
- c. De la acción de Habeas Corpus o de Amparo de Garantías Constitucionales contra los Magistrados, Tribunales Superiores y Fiscalías de Distrito Judicial”.

“Artículo 15. El numeral 1 del artículo 2602 del Código Judicial, queda así:

Artículo 2602. Son competentes para conocer de la demanda de Habeas Hábeas:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias.”

“Artículo 28. Se declaran si efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Eliza A. Cedeño y Oscar E. Ceville R., en los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, así como los de sus respectivos suplentes, José De La Cruz Bernal Sucre, Roberto Will Guerrero y Ricardo José Alemán Alfaro, quienes quedan sin funciones en razón de la derogatoria de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías”.

“Artículo 29 (transitorio.) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia asumirá el conocimiento y decisión de los procesos de Amparo de Garantías Constitucionales y Habeas Corpus que, al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en trámite ante la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia. Tales procesos serán sometidos nuevamente a las reglas de reparto”.

“Artículo 30 (transitorio.) Los negocios atribuidos al Pleno de la Corte cuyo conocimiento hubieran recaído en algunos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, serán repartidos nuevamente conforme a las reglas previstas en el Capítulo II, Título III, Libro Primero, del Código Judicial.

“Artículo 31 (transitorio.) El personal subalterno al servicio de la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, será trasladado al

357

servicio del Pleno, a cualquiera de sus Salas o a los despachos judiciales según lo determine el Órgano Judicial.”

“Artículo 32. Esta Ley deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, así: deroga el numeral 11 del artículo 752, el numeral 12 del artículo 754 y el artículo 755-A del Código de la Familia; el artículo 144-A de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996; la sección 7^a del Capítulo I, Título III, Libro I del Código Judicial, que comprendía los artículos 101-A, 101-B y 101-C; así como los artículos 1, 23, 24, 25 y 26, todos de la Ley 32 de 23 de julio de 1999. Modifica los artículos 71, 73, 74, 75, 78, 89, 102, 104 y 114, el numeral 1 del artículo 128, los artículos 135 y 2582, el numeral 1 del artículo 2607 y los artículos 2608, 2610, 2611, 2618 y 2623 del Código Judicial; como también el artículo 26 del texto único de la Ley 23 de 30 de diciembre de 1986; y restablece la vigencia del artículo 91 del Código Judicial; que fueron modificados, adicionados o derogados por la Ley 32 de 1999.”

Con relación a la alegada inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32, mediante los cuales se restablece la división existente previamente en la Corte Suprema de Justicia, recobran vigencia normas de competencia dentro de dicho organismo y se dejan sin efecto los nombramientos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, hay que señalar que los mismos contienen medidas meramente declarativas, pues constituyen el efecto y consecuencia lógica al derogarse en todas sus partes, la Ley N° 32 de 23 de julio 1999.

En virtud de lo anterior, la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, alcanza igualmente a los artículos 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la mencionada Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, y así debe declararlo el Pleno de esta Corporación de Justicia.

Cabe señalar que dado que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en materia de inconstitucionalidad de normas legales, de carácter general, como las que se demandaron, han sido claras en establecer sus efectos ex –nunc, es decir, hacia el futuro, sin remontarse al momento de la promulgación de la Ley declarada inconstitucional, sino que inician desde el momento en que entra a regir la decisión del Pleno de la Corte; se consideran válidos los efectos producidos hasta el momento de la declaratoria de

358

inconstitucionalidad de la Ley, por lo que las relaciones jurídicas surgidas al amparo de la vigencia de la Ley conservan su validez.

En atención a tal concepto constitucional, el Pleno de esta Corporación debe advertir, que no es competencia de esta Corporación, pronunciarse sobre los emolumentos dejados de percibir, por los servidores judiciales, que cesaron sus funciones como consecuencia de la derogatoria de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, sino que correspondería, en todo caso, a la Sala Contencioso - Administrativa, resolver un reclamo de esta naturaleza, en la eventualidad de que sea requerido.

Por otro lado, en virtud de la decisión adoptada por esta Corporación de Justicia, resulta necesario examinar los efectos concretos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas arriba indicadas.

En ese sentido, el Pleno debe indicar 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.

Así, lo ha reconocido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en reiterada jurisprudencia, como es el caso de la Sentencia de 31 de enero de 1994, en la cual se señaló lo siguiente:

“... el fenómeno de la reviviscencia o recuperación de vigencia de una ley se produce cuando una ley es derogada por otra ley que posteriormente es declarada inconstitucional ...”.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que, en el caso objeto de estudio, la ahora declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 (enumerados en párrafos anteriores), conlleva la reviviscencia de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, es decir, que con el presente fallo recuperan su vigencia las disposiciones legislativas contenidas en la precitada Ley N° 32.



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 Garantía, en virtud de lo cual, dado el hecho de que los periodos constitucionales de los tres (3) primeros Magistrados, culminaron el último día de diciembre de los años 2004, 2006 y 2008, respectivamente, se pone en conocimiento de la autoridad nominadora que, puede proceder al nombramiento de los tres (3) nuevos Magistrados que han de integrar la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, con sus respectivos suplentes, conforme a lo señalado en el parágrafo transitorio del artículo 23 de Ley N° 32 de 23 de julio 1999, que les fuera aplicado a los tres (3) primeros Magistrados integrantes de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, es decir, respetando el principio de nombramientos escalonados a que se refiere el último párrafo del artículo 203 de la Constitución Política.

Por las consideraciones esgrimidas, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. **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;

2. DECLARAR SUSTRACCIÓN DE MATERIA en la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.

NOTIFÍQUESE Y PUBLIQUESE EN GACETA OFICIAL.



ALEJANDRO MONCADA LUNA

GABRIEL E. FERNÁNDEZ M.

JACINTO A. CARDENAS M.

JOSE ABEL ALMENGOR E.

VICTOR L. BENAVIDES P.

VIRGILIO TRUJILLO L.

LUIS MARIO CARRASCO
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

DELIA CARRIZO DE MARTINEZ

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Manana 31 de mayo de 2011

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

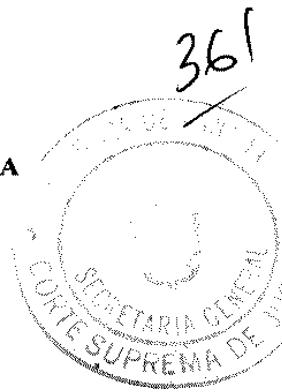
Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SECRETAERIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Lcda. YANIXSA Y. YUEN En Panamá a los 25 días del mes de Enero de
año 2011 a las 8:30 de la Tarde.
Notifico al Procurador de la recolución anterior.

Eduardo P. Hidalgo

**EXPEDIENTE N° 696-99
(413-00/ 446-00/ 269-01)**

MGDO. ALEJANDRO MONCADA



**SALVAMENTO DE VOTO DEL
MAGISTRADO LUIS MARIO CARRASCO**

Con el debido respeto debo manifestar que, aunque en lo personal, me parece conveniente la existencia de una Sala de la Corte que aborde los temas propios de la salvaguarda de las Garantías Constitucionales Primarias, la demanda de inconstitucionalidad que se decide mediante la **Sentencia de 25 de enero de 2011**, no hace referencia a la conveniencia o no de una Sala de Instituciones de Garantía, sino a la constitucionalidad de la Ley que dispuso su derogatoria.

En ese sentido, la lectura que hago de la Constitución no me permite patrocinar la posición de la mayoría del Pleno al declarar que son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 8, 15, 29, 30, 31 y 32 de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999.

Los criterios que me separan de la decisión mayoritaria son los siguientes:

I. En cuanto al artículo 1 de la Ley 49 de 1999 (que deroga la Ley 32 de 1999, que creo la Sala Quinta).

La Sentencia plantea que el problema central que gira en torno a la controversia constitucional "...lo constituye la denominada independencia judicial y el papel del legislador..." y, al confrontar el artículo 1º de la Ley 49 de 1999 con el artículo 2 de la Constitución, concluye que la norma constitucional resulta vulnerada porque:

362

“...la decisión del legislador de derogar una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia –cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso habían iniciado sus funciones jurisdiccionales-, conlleva una transformación que genera conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial”. (Cfr. f. 48 de la Sentencia de 25 de enero de 2011).

En ese sentido expresa que:

“...Si bien es cierto que el artículo 203 de la Constitución Política permite que por Ley se puedan crear nuevas Salas en la Corte Suprema de Justicia y nuevos Magistrados que la integren, no es menos cierto que la Constitución no autoriza al Órgano Legislativo para que, mediante otra Ley, se derogue las Salas creadas por una Ley anterior y se proceda a suprimir y/o dejar sin efecto el número de Magistrados. Por ello el artículo 163, numeral 1, de la Constitución Política (antes artículo 157), establece expresamente lo siguiente:

‘Artículo 153 (sic). Es prohibido a la Asamblea Nacional:
1. Expedir leyes que contrarién la letra o el espíritu de esta Constitución’.”

“...el Órgano Legislativo puede crear nuevas Salas en la Corte a razón de tres Magistrados por cada Sala, pero no está facultado para suprimir cualquiera de sus Salas –todas han sido creadas por Ley- ni tampoco dejar sin efecto los nombramientos de los Magistrados que la integran.”

También señala que el artículo 1 de la Ley 49 de 1999, viola el artículo 159 (antes 153) de la Constitución, debido a que:

“...si bien es cierto, el constituyente autorizó al legislador para ‘expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales’, en ninguna forma lo facultó para ‘derogar’ una Sala de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, y dejar sin efecto los nombramientos de sus integrantes constitucionalmente designados, como ocurrió con la expedición y promulgación de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999”. (El destacado y el subrayado son míos).

SANTO DOMINGO DE JESÚS
ASAMBLEA LEGISLATIVA
ESTADO PLURIPERSONAL
REPÚBLICA DOMINICANA
SUSPENSIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD
CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA

Al respecto debo manifestar que soy de la opinión de que los temas propios de la estructuración del Órgano Judicial se encuentran sometidos a la potestad legislativa ejercida por el Órgano Legislativo, porque así lo ha dispuesto la propia Constitución.

En efecto, frente al tema en discusión y por expreso mandato constitucional, existe una reserva legal, en la medida en que el propio estatuto fundamental le reconoce al Órgano Legislativo la posibilidad de desarrollar por ley los temas referentes a la conformación del Órgano Judicial (art. 202), la composición de la Corte Suprema de Justicia (art. 203) y la reforma de los Códigos Nacionales (art. 159.1).¹

Por ello, considero que, desde el punto de vista formal, el diseño constitucional en efecto le permitía a la entonces Asamblea Legislativa, derogar una ley que modificaba el Código Judicial, como es el caso de la Ley 32 de 23 de julio de 1999.

Así las cosas, no encuentra asidero constitucional alguno para la propuesta de la Sentencia que nos ocupa de que el Órgano Legislativo puede crear nuevas Salas en la Corte, pero no puede suprimir esas Salas ni dejar sin efecto los nombramientos de los Magistrados que la integran "...porque tal precedente sería pernicioso y perjudicial para la estabilidad de esta Corporación de Justicia".

Dicha conclusión se me presenta como un salto hacia un vacío normativo fundado únicamente en los deseos o aspiraciones -por demás legítimas- de autonomía no solamente formal sino operativa, por parte de todos los que integramos el Órgano Judicial y choca con el *principio de paralelismo de las formas, conforme al cual los actos en derecho, deben dejarse sin efecto en la misma forma en que fueron creados*. Como bien lo explica el autor JAVIER PÉREZ ROYO "...El paralelismo de las formas

¹ El artículo 153 de la Norma Fundamental (ahora 159), en su numeral 1, establece con absoluta claridad entre las funciones de la Asamblea Legislativa las de "Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales". (Lo destacado es mío). Recuérdese, que todo lo relativo al diseño administrativo, personal y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se desarrolla en el Libro I del Código Judicial que, precisamente, lleva por título "Organización Judicial".

364

es lo que hace que el Derecho (con mayúscula) del Estado Constitucional sea un ordenamiento y no un amontonamiento o juxtaposición de normas. Una norma jurídica tiene que ser dictada por un órgano siguiendo un determinado procedimiento y únicamente puede ser modificada o derogada por ese mismo órgano siguiendo el mismo procedimiento. Este principio tiene una vigencia universal, en todos los niveles de la producción normativa, estatal, autonómico, municipal y respecto de todas las categorías a través de la cual dicha producción normativa se expresa: leyes, decretos, órdenes ministeriales, ordenanzas municipales, etcétera”²

Me parece que la posición mayoritaria responde más bien a un criterio de **activismo judicial**, que apuesta por la necesidad de interpretaciones progresivas e integradoras del ordenamiento constitucional, cuando ello resulte necesario para acometer situaciones que no encuentran expresamente previstas. Sin embargo, debe recordarse que el activismo judicial tiene sus limitaciones, una de las cuales es la letra y la interpretación sistemática de la Ley y, además, exige del intérprete constitucional un despliegue de argumentación jurídica y sustentación normativa, que no encuentro en la Sentencia que antecede.

En términos prácticos, la Sentencia plantea la existencia de *instituciones estatales inamovibles*, dejando en el aire una serie de interrogantes: ¿Si el Órgano Legislativo no puede derogar las Salas de la Corte -siendo el Órgano facultado para crear dichas Salas-, entonces ¿quién puede hacerlo?. ¿Nadie?. ¿Qué pasaría entonces si, en el futuro, por razones perfectamente legítimas resulte necesario una transición

² (Cfr. PEREZ ROYO, Javier, [http://www.elpais.es/25/01/2005. EL PAIS.es](http://www.elpais.es/25/01/2005.EL PAIS.es)).

evolutiva que incluya la transformación o la eliminación de alguna de sus Salas? Cómo se podría acometer esta tarea?

La Resolución de la mayoría no presenta respuesta a esas interrogantes.

El problema generado por el tema tratado pone en evidencia la urgencia de reformar el texto constitucional vigente en materia judicial, de tal suerte que las decisiones propias del gobierno, estructuración, dotación presupuestaria y selección de personal en lo que al Órgano Judicial se refiere, se adopten a lo interno de éste poder del Estado, a fin de evitar, por ejemplo, el absoluto e histórico control externo en cuanto a las dotaciones presupuestarias anuales que se destinan para las tareas propias de la justicia, así como el problema que hoy nos ocupa que se resume en la creación y abolición de una Sala de la Corte Suprema en un lapso de menos de cuatro meses.

De allí que considere que un tema tan trascendental como el de la creación de una Sala adicional en la Corte Suprema reclama y merece la posibilidad de una amplia y abierta discusión en el foro natural para éstos menesteres como lo es la Asamblea Nacional, liberado de las comprometidas circunstancias políticas que acompañaron la aprobación de la Ley N° 32 de 1999 que creó la Sala de Instituciones de Garantía.

II. Con relación a la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley 49 de 1999. (Mediante estos artículos se restablece la división existente previamente en la Corte Suprema de Justicia, recobran vigencia normas de competencia dentro de dicho organismo y se dejan sin efecto los nombramientos de los Magistrados de la Sala Quinta de Instituciones de Garantía).

Sobre estos artículos el fallo de 25 de enero de 2011 se limita a expresar que:

“...los mismos contienen medidas meramente declarativas, pues constituyen el efecto y consecuencia lógica al derogarse en todas sus partes, la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999. En virtud de lo anterior, la declaratoria de inconstitucionalidad del

artículo 1 de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999, alcanza igualmente a los artículos 2, 3, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la mencionada Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, y así debe declararlo el Pleno de esta Corporación de Justicia”.

Al respecto debo señalar que, como se deduce de lo expuesto en líneas superiores con relación al artículo 1 de la Ley 49 de 1999, soy de la opinión que los artículos 2, 3, 8, 15, 29, 30; 31 y 31 de la Ley 49 de 1999 tampoco son inconstitucionales.

No obstante, mantengo un criterio diferente con relación al artículo 28 de dicha Ley, pues estimo que dicho artículo **si es inconstitucional**, pero por motivos totalmente distintos a los señalados por la mayoría del Pleno.

Ocurre, que el fallo de 25 de enero de 2011, dentro de la confrontación del artículo 1º de la Ley 49 de 1999 con el artículo 211 (antes 208) de la Constitución que contiene el “...denominado principio de estabilidad de Magistrados y Jueces” hace referencia también a la vulneración del artículo 28 de dicha Ley 49 de 1999, expresando que “...la supresión o dejar sin efecto el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de justicia, puede darse un (sic) mediante juzgamiento en la Asamblea Nacional y no por medio de una Ley”, y que el artículo 28 de la Ley 49 de 1999, resulta igualmente vulnerado “...por violarse el principio de estabilidad y la independencia judicial del Poder Judicial legítimamente constituido y establecido en la Constitución Política”. (Cfr. f. 49 de la Sentencia de 25 de enero de 2011).

Más adelante se retoma el tema en la foja 60 para indicar que, en atención al concepto de que los efectos de los fallos de la Corte en materia de inconstitucionalidad de normas generales son hacia el futuro o ex-nunc, “...no es competencia de esta Corporación, pronunciarse sobre los emolumentos dejados de percibir, por los servidores judiciales, que cesaron sus funciones como consecuencia de la derogatoria de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, sino que correspondería, en todo caso, a la Sala

367

Contencioso-Administrativa, resolver un reclamo de esta naturaleza, en la eventualidad de que sea requerido". (Cfr. f. 61 de la Sentencia de 25 de enero de 2011).

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley 49 de 1999, a la letra expresa:

Artículo 28. "Se declaran sin efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Elitza Cedeño y Oscar E. Ceville R. , en los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia así como de sus respectivos suplentes, José De La Cruz Bernal Sucre, Roberto Will Guerrero y Ricardo José Alemán Alfaro, quienes quedan sin funciones a razón de la derogatoria de la Ley 32 de 1999, por la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías".

Al confrontar el citado artículo 28 con el contenido del artículo 213 de la Constitución, queda claro, al menos para mí, la posibilidad de "suprimir empleos" en el ramo Judicial, lo que refuerza el planteamiento de que, la normativa constitucional -como está en la actualidad-, tolera lo que en efecto sucedió: la derogatoria por Ley de una Sala en la Corte Suprema de Justicia.

El referido artículo 213 de la Carta Magna señala:

Artículo 213. "Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente".
(El destacado es mío).

Pero ¿qué hacemos con el resto de la norma cuando indica que la supresión se hará efectiva "al finalizar el período correspondiente"? ¿Cómo se suprime entonces la existencia de una Sala en donde la designación de los titulares es a término, por períodos escalonados?

Considero que el aparente conflicto entre el artículo 213 y el numeral 1 del artículo 159 de la Constitución –que, como se ha dicho, establece la facultad del Órgano Legislativo de expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales–, se

368

resuelve con la aplicación del *principio de unidad de la Constitución* que obliga a una *interpretación integral* del ordenamiento constitucional.³

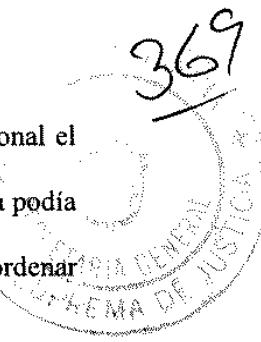
Desde esa perspectiva, una alternativa lógicamente mandada, podría ser la de permitir la expiración de los plazos sin renovar las designaciones de los magistrados salientes hasta que expire el término de la última designación. Pero ésta solución pugna con la exigencia constitucional de que todas las Salas de la Corte estén siempre compuestas por tres magistrados cada una, por lo que no resulta aceptable.

Otra alternativa, que me parece la más viable, es la de que “la finalización del período correspondiente” de cada magistrado afectado se interprete en este caso, como el equivalente a los emolumentos que se hubiesen devengado durante el período por el cual se hizo la designación. Esto, en la práctica, se traduce en la clara obligación estatal de reconocerle a los magistrados originalmente designados por el Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Legislativa para ocupar éstas posiciones, la suma de los emolumentos dejados de percibir como una manera concreta de respetar los períodos correspondientes a cada uno. Recuérdese que la no prestación efectiva de servicios por parte de estos funcionarios, se debió a razones que, para nada, se les pueden atribuir a estas personas.

³ El Autor Rubén Hernández Valle explica que este principio "...parte de la concepción de que la Constitución no es un conjunto yuxtapuesto y amorfó de principios, valores y normas, sino más bien, por el contrario, un todo coherente y unitario que responde a un conjunto de ideas fundamentales en relación recíproca. De esa forma, la pauta de la concepción unitaria de la Constitución permite eliminar las tensiones naturales y las contradicciones que contiene el ordenamiento constitucional, como producto del compromiso de las fuerzas políticas dominantes al momento de su promulgación (MARTINEZ).

Dentro de esta óptica, el mismo Tribunal Constitucional alemán ha señalado que: 'El principio más importante de interpretación es la unidad de la Constitución en cuanto unidad de un conjunto con sentido teleológico-lógico, ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal' (BV ERF GE 19,206 (220)). (HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, "El Derecho de la Constitución", Tomo I, Editorial Juricentro, San José, 2004, f. 209. El destacado es mío).

Así las cosas, estimo que, de lo demandado, debió declararse inconstitucional el artículo 28 de la Ley 49 de 1999, ya que si bien la entonces Asamblea Legislativa podía disponer la cesación de los Magistrados de la Sala Quinta, no podía hacerlo sin ordenar el pago de los emolumentos respectivo al periodo de sus designaciones.



III. En cuanto a la reviviscencia de la Ley 32 de 1999.

La Sentencia de 25 de enero de 2011, señala que "...en el caso objeto de estudio, la ahora declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999... conlleva la reviviscencia de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999", citando como sustento un párrafo de la Sentencia de 31 de enero de 1994, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Considero que la Sentencia mayoritaria, al decidir atribuirle a la declaratoria de inconstitucionalidad el efecto de causar la reviviscencia de la Ley N° 32 de 1999, ha debido sustentar las razones por las cuales considera que se produce dicho fenómeno jurídico, máxime cuando el referido concepto tiene un desarrollo limitado en la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema y el Pleno de esta Corporación de Justicia poco o nada ha manifestado al respecto.

Por las consideraciones antes expuestas, respetuosamente, Salvo mi Voto.

MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

372

Voto Razonado**Despacho del Magistrado Víctor Leonel Benavides Pinilla**

La oportunidad es propicia para explicar mi Voto afirmativo de la sentencia que declara inconstitucionales algunos artículos de la Ley 49, de 24 de octubre de 1999, que derogaba la Ley 32, de 23 de julio de 1999, creadora de la Sala IV de Instituciones de Garantías (específicamente asuntos de amparo de derechos y el hábeas corpus, que como parte del control difuso ha compartido hasta ahora el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y otros Tribunales inferiores ordinarios).

El aspecto central de una Sala que conozca de estos dos asuntos estriba en el respeto y restablecimiento pronto de los derechos humanos, infringidos por actos de autoridad afectadores no sólo de trámites procesales sino de los derechos sustantivos, previstos en las leyes, la Constitución y ciertamente los fundamentales previstos en convenios y tratados internacionales de los que la República es parte.

Por lo anterior, para el suscrito resulta de interés consignar en esta explicación anotaciones sobre el Estado de Derecho, el debido proceso (garantías judiciales íntima o indisolublemente ligadas a éste) y otras categorías jurídicas, como la reviviscencia de una Ley derogada, el respeto a los derechos de estabilidad de Magistrados de Corte Suprema, el efecto que por regla produce una sentencia de inconstitucionalidad de un acto jurídico (específicamente de una Ley), el carácter no suspensivo de la acción o demanda de inconstitucionalidad, que si bien no podemos afirmar que todos éstos fueron dejados de lado por la sentencia, estimo, salvo mejor opinión, que no han sido abordadas con el énfasis requerido.

Es menester incluso aludir a un pronunciamiento exorbitante y *extrapetita*, por cuanto la parte motiva de la sentencia, se faculta a la entidad nominadora (Órgano Ejecutivo) a efectuar la designación de 3 nuevos Magistrados, bajo el entendido que la declaratoria de inconstitucionalidad produce "*ipso iure*", la puesta en vigencia de la Ley 32 de 1999.

Esto conlleva una posible facultad de tipo político, que no concierne al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al ejercer el control de constitucionalidad que en el presente caso nos ocupa, sobre todo si ésta no ha sido una pretensión de ninguna de las demandas acumuladas.

No puedo ser insincero y dejar de reconocer que el argot político ha visto con recelo la constitución de un Tribunal de Garantías Jurisdiccionales como el descrito, por cuanto, se hace énfasis en el poder o influencia que ha de granjearle al Ejecutivo de turno, la designación de tres (3) nuevos Magistrados, aun después del vencimiento del período presidencial respectivo.

323

2

Una buena y clara explicación que en el fallo de mayoría se haga a la ciudadanía y la adecuada difusión de dichas razones institucionales, contribuirá a un mejor enfoque y confianza del pueblo en una Sala de garantías constitucionales como la propuesta en 1999; cuya necesidad se acentúa cada vez más, lo mismo que un Tribunal o Sala Constitucional.

Esto es parte de lo imperioso que es la visión democrática del ejercicio de poder, que propicie los cambios útiles para ésta y las futuras generaciones. Tal conjunción supone un desempeño complementario entre los tres poderes del Estado y la sociedad participativa, particulares y otros sujetos y destinatarios de derechos, al igual que los grupos intermedios, del corte que fuere, como escenario ideal, para que se cumplan los acuerdos pactados en distintas mesas de diálogo social, o que se adicionen si la conveniencia o **interés público** lo demanda, ya que al día de hoy sabemos que el porcentaje de metas alcanzadas es muy bajo.

I. Estado de Derecho

a. Independencia judicial

En este tema son pertinentes y válidas las observaciones extraídas del documento "Un acercamiento conceptual al debido proceso".¹

"El Estado Social de Derecho, para merecer tal denominación, debe responder a las exigencias propias de un Estado de Derecho, una de ellas la división de los poderes, entendida en la perspectiva de **colaboración armónica y control recíproco entre ellos**, que permita la consolidación de un sistema en el que predomine el equilibrio en el ejercicio de las funciones que a cada uno corresponde. En dicho esquema, la **independencia del poder judicial** frente a los otros poderes, legislativo y ejecutivo, es pilar fundamental del Estado de Derecho, pues este sólo se realiza en tanto la administración de justicia se desarrolle a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente, que garantice la seguridad jurídica de todos los ciudadanos y la no intervención en sus decisiones del poder político o de otras fuerzas o sectores de la sociedad."² (Énfasis suprido).

La sentencia respecto de la que explico mi voto estima que la Ley 49 de 1999 es inconstitucional porque viola la independencia judicial. Con esto estamos de acuerdo. Se trata de la independencia que el Órgano Judicial posee por virtud de la Carta Magna, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas. Mas ésta es una **independencia externa** no sólo del resto de los poderes estatales sino de los grupos de presión de la génesis que fuere (ambientalistas, feministas, sindicatos-obreros, cámaras de comercio), o de aquellos fuera de la Ley que en los tiempos que transcurren han adquirido una

1 http://docs.google.com/View?docid=dch22qpk_=0c7vh4nc5
2 C-218/96

324

3

fuerza reconocida por su gran poder económico derivado de las actividades ilícitas, como el narcotráfico, el blanqueo de capitales, y otros crímenes transfronterizos, que lamentablemente provocan, la realidad lo demuestra, corrupción, en algunos estamentos públicos.

La independencia externa no supone un aislamiento y autonomía absoluta de ninguno de los poderes estatales, por ello la Carta Política en su artículo 2 refiere a una armónica colaboración en el ejercicio del poder público, cuyo legítimo titular es el pueblo; la soberanía radica en el pueblo. Las formas de articulación de la colaboración la establece la misma Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo.

b. *Independencia judicial y Órgano Legislativo*

Sobre este tema, que está en la médula del caso sometido a consideración, el autor Carrillo Flórez ha hilvanado interesantes reflexiones, acordes con un pasado no tan lejano que ha envuelto la realidad de muchos países del orbe, entre ellos, los más cercanos al nuestro, los latinoamericanos, y que incluso fue motivo de preocupación de los Fundadores de la Nación norteamericana, debido a los posibles riesgos de intromisión de un Poder estatal en los asuntos de otros. La Carta dirigida por Jefferson a Madison en marzo de 1789, así lo denota:

"PODER JUDICIAL Y PODER LEGISLATIVO³

La noción de independencia judicial implica, entre otras cosas, que el juez no ha de tener más subordinación que a la ley y ello engloba la referencia a múltiples aspectos: independencia política frente al Poder Ejecutivo; independencia funcional frente a otros órganos judiciales; independencia económica frente a otros poderes, etc. La relación del juez frente a la ley señala un ámbito de acción del ejercicio de la función judicial que obliga a referir el cumplimiento de su deber al objeto mismo de la función legislativa.

La relación intrínseca entre la actividad del juez y la acción del legislador margina en principio aún a la misma función ejecutiva. Por ello, su fuente natural será la ley con todo lo que ello conlleva. En la clásica carta de Jefferson a Madison del 15 de marzo de 1789, se levantaban los riesgos de una relación que ya se vislumbraba como indisoluble y presidida por la facultad legislativa. Decía Jefferson que "el Poder Ejecutivo en nuestro Gobierno no es el único ni quizás el principal objeto de mi solicitud. La tiranía de los legisladores es, actualmente, y esto durante muchos años todavía, el peligro mas temible. La del Poder Ejecutivo vendrá a su vez, pero en un periodo mas remoto". Esto último se predicaría

³ <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html> (Ponencia de Fernando Carrillo Flórez).

4

325

no sólo del abuso posterior del Ejecutivo al usurpar funciones legislativas sino de la indebida intromisión de los otros poderes en el ejercicio de la función de los jueces.

Sin perjuicio de lo dicho, y en el contexto histórico, se puede afirmar que el siglo pasado fue el de la expansión de los Parlamentos como organizaciones que incrementaron sus mandatos en forma desmesurada, ratificando el temor de Jefferson. El siglo XX ha correspondido a la expansión del Poder Ejecutivo y a la forma de controlar su predominancia. Y ya hay quienes anuncian -y es difícil refutarlo- que tanto por la necesidad del equilibrio entre poderes, como por las prioridades señaladas al Estado de Derecho, el siglo venidero será el siglo de los jueces".

c. *La armónica colaboración en el ejercicio de las funciones asignadas a los poderes públicos*

Si los controles y contrapesos (*checks and balances*) no existieran, el ejercicio del poder democrático, de seguro que no sería posible, sino que habría una vuelta al antiguo régimen del despotismo.

Este control recíproco al que se ha hecho referencia es saludable para la democracia, por lo que al violarse ocurre una infracción a la Constitución, como ha ocurrido cuando la entonces Asamblea Legislativa, que aunque tiene potestad para crear o dictar la Ley creadora de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, lo correcto es que sea a propuesta del organismo que tiene a su haber el ejercicio de la administración de justicia; no del poder Ejecutivo. Como es conocido, fue el Órgano Ejecutivo que fungió entre 1999 y 2004, el que propuso la derogación de dicho Tribunal, y así se hizo mediante Ley 49 de 1999, sin aparentemente ninguna razón jurídica, sino por presuntos motivos políticos.

Y en esto es posible aplicar *análogicamente* lo que dispone la propia Constitución tratándose de la creación de despachos administrativos, para así evitar probables roces institucionales entre órganos del Estado, que pueden derivar en intromisiones indebidas de unos en las competencias de otros. Nada de lo expuesto en esta sugerencia implica la supresión o disminución de las facultades constitucionales que el estatuto del Presidente o Presidenta de la República posee, sino que es parte de ese armónico ejercicio del poder y atribuciones a que llama, obligatoriamente, el artículo 2 de la Constitución vigente, no sólo desde ahora sino a partir de la primera Carta Política de la era republicana.

El artículo 159 (antes 153) dispone:

"Artículo 159. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

326

5

...

...

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano 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 demás funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

...

...

..."



Con el mismo propósito de asegurar la eficacia de la función pública de administrar justicia, la creación de dependencias judiciales del rango que fuesen, cuya forma de institucionalización no estén reguladas en la Constitución, por razón de la naturaleza de la función, deben ser constituidas a propuesta del Órgano Judicial.

Éste no es un simple razonamiento de *lege ferenda*, es lo que puede a futuro (según la analogía permitida por el artículo 13 del Código Civil, bajo el entendido que *dónde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición*), zanjar estériles roces institucionales o conflictos de competencia entre órganos estatales.

Lo indicado no es nada ajeno a lo que hoy el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el Código Judicial, y por medio de Acuerdos, hace al crear dependencias administrativas y judiciales en el todo el territorio de la República.

El artículo 213 de la Constitución, para entonces, 210, dispone lo siguiente, en la parte pertinente.

"Artículo 213. ...Toda supresión de empleos en el Ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el periodo correspondiente".

La intromisión del legislativo en asuntos que corresponde a temas administrativos del judicial, se hizo patente mediante la Ley 49 de 1999, al disponer en su artículo 28, declarar "sin efecto los nombramientos de Mariblanca Staff, Elitza A. Cedeño y Oscar E. Ceville R..."; de sus suplentes, "...quienes quedan sin funciones".

Esto además de ser una intromisión de un órgano del Estado en los asuntos de otro, en lo que concierne a típicas acciones administrativas, consiste en una flagrante violación al debido proceso en perjuicio directo de los interesados,

327

6
previsto en el artículo 32 de la Constitución, y del derecho de defensa implícito en dicha norma.

También de un solo tajo se vulneró las atribuciones de la Asamblea, en función judicial, de Juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema, por infracción de la Constitución y de las Leyes. Supuestos de hecho que no ocurrieron por lo que no hubo oportunidad de juzgamiento por la Asamblea de dichos Magistrados.

Aquí lo destacable es que no hubo formulación de cargos, porque no se produjeron razones o causas para ello; pero la Constitución es clara al prever que si algún Magistrado de la Corte Suprema de Justicia incurre en violación de la Constitución o de la Ley, puede someterlo a juicio. La Ley 49 vino a obviar cualquier procedimiento y determinó la cesación de los cargos, y por ende de los nombramientos, sin causa legal, derivada, por ejemplo, de la comisión de un delito o una falta.

Una vez creada una Sala en la Corte Suprema de Justicia por Ley, ya que así lo establece la Constitución (Art. 203), la Asamblea no puede *motu proprio* derogar dicho Tribunal, en esto ocurre un desapoderamiento del Legislativo, éste pierde dicha facultad, ya que es un supuesto en que rige la armónica colaboración, para dar lugar al desempeño de la Corte Suprema de Justicia a que se ocupe de la organización y buen desempeño de la Sala respectiva, por medio de un organismo colegiado denominado Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que además de funciones judiciales tiene también de tipo administrativo.

Además, pierde dicha facultad por expresas normas constitucionales. El Legislativo no puede, porque carece de facultad constitucional, aumentar el número de Magistrados que compone cada Sala (Art. 203... "La ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una"), sí puede adicionar otras Salas, porque así lo quiso el Constituyente, mas no suprimir cargos de Magistrados de Corte Suprema.

Como es obvio, ninguna Constitución puede prever al detalle todos y cada uno de los supuestos de la dinámica de los órganos estatales en el ejercicio del poder; sin embargo, lo ocurrido a raíz de la dictación de la Ley 49 de 1999, implica una asunción de soberanía absoluta, es decir, sin límites de las facultades expresas y de aquellas que pudieran según el intérprete, ser consideradas implícitas a la Asamblea Nacional. Tal forma de opinar arrojaría por lo menos la conclusión, que la Asamblea puede crear una Ley que elimine el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, o cualquiera de las actuales cuatro Salas que integran dicha Corporación de Justicia, o suprimir el período constitucional de cualquiera de los Magistrados que componen ese organismo.

7

La opinión resulta realmente absurda. Pero no es impropia desde este momento sino desde que fue creada y entró en vigencia la Ley 49 de 1999. Lo cierto es que se ha dilatado en el tiempo un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema que así lo establezca, categóricamente.

De allí que avalo la declaratoria de inconstitucionalidad por violación de la norma superior que impide a la Asamblea dictar leyes que contrarién el texto o el espíritu de la Constitución.

La actuación a todas luces libre de la Asamblea de dictar la Ley 49 de 1999, y derogar la Ley creadora de la Sala V de Instituciones de Garantía (Ley 32 de 1999), es lesiva del debido proceso, y de las garantías directas de los afectados con esa medida, para entonces designados en propiedad, es decir, nombrados por el Órgano Ejecutivo (a través de Acuerdo del Consejo de Gabinete), ratificados por la Asamblea, que feneció en septiembre de 1999, y practicado el acto de toma de posesión.

Como se aprecia, todo lo inmediatamente está relacionado con el debido proceso. Veamos:

II. Debido proceso:

El concepto del Devido Proceso no es unánime en la doctrina, pues como dice Edgar Saavedra: "A pesar de que existe consenso universal en cuanto al genérico concepto de lo que se ha de entender por debido proceso, ni teóricos, ni cartas constitucionales coinciden en cuanto a los elementos que lo integran, porque la verdad es que cada estadista, procesalista o cada constitución tienen su propia imagen de lo que consideran debe comprender el concepto de debido proceso"⁴.

Sin embargo, todos coincidimos en que se trata de un marco jurídico dentro del cual debe actuar el Estado para el desarrollo de todo proceso. "... como principio político fundamentalmente garantista se convierte en la valla más eficaz para racionalizar el ejercicio del poder represivo del Estado..."⁵. Claro está que esa valla la determina precisamente el Estado y todo dependerá de la orientación política y social imperante.

"... En un sentido amplio, el debido proceso legal se refiere no solo a ese conjunto de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa tocante a la libertad individual sea formalmente válida (aspecto objetivo del debido proceso), sino también para que se constituya en garantía del Orden, de la Justicia, de la Seguridad, en cuanto no se lesioné de manera indebida la seguridad jurídica

⁴ SAAVEDRA ROJAS, Edgar, Constitución, Derechos Humanos y Proceso Penal. Tomo I. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, p. 41.

⁵ SAAVEDRA ROJAS, Edgar. Ob. Cit. p. 39.

8

propuesta como intangible para el ciudadano en el Estado liberal (aspecto sustantivo del debido proceso).⁶

"En un sentido más restringido, en cambio el debido proceso es todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido al proceso penal, que le aseguran a lo largo del mismo una recta, pronta y cumplida administración de justicia; que le aseguran la libertad y la seguridad jurídicas, la racionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a Derecho. Desde este punto de vista, entonces, el debido proceso es el axioma madre o generatriz del cual dimanan todos y cada uno de los principios del derecho procesal penal, incluso el del juez natural que suele regularse a su lado."⁷

"Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material".⁸

La institución del debido proceso, que se erige en columna insustituible del Estado de Derecho, responde a la necesidad imperativa de establecer un conjunto de garantías jurídicas cuyo objeto principal consiste en proteger a la persona de la arbitrariedad y en brindarle medios idóneos y oportunidades suficientes de defensa a objeto de alcanzar la aplicación justa de las leyes.

Los anteriores párrafos en nada pueden ser interpretados como exclusividad del debido proceso a causas penales, ya que el mismo es aplicable a todo tipo de procesos, como lo ha remarcado el Pleno de la Corte.

III. La Reviviscencia de la Ley en caso de un pronunciamiento de inconstitucionalidad recaído sobre ella, es distinta a la reviviscencia de una Ley derogada por el Órgano competente

En Panamá, el Código Civil, acerca de la "Derogación de las Leyes" (Capítulo V, Título Preliminar), contiene el principio de que la Ley no revivirá por la sola referencia que a ella se haga, a colación de lo cual establece los requisitos para que una Ley derogada cobre nuevamente vigencia. Veamos:

"Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso en que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

6 VELÁSQUEZ, Fernando, Principios Rectores de la Ley Procesal Penal, 1997, p.7.
 7 VELÁSQUEZ, Fernando, Principios Rectores de la Ley Procesal Penal, 1997, p. 7.
 8 T- 001 de 1993, M. P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

9

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor".

Como se aprecia, el artículo aborda la reviviscencia de una Ley causada por acto del legislador.

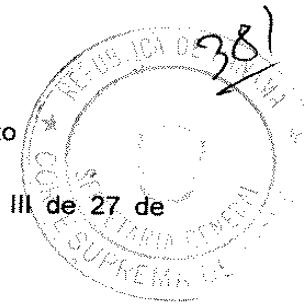
La reviviscencia de una ley por pronunciamiento de la judicatura, es un asunto distinto al anterior y ha sido tratado por la Corte Suprema, a través de la Sala Tercera, en 1992. No se trata de la derogatoria sino de la nulidad o invalidez del acto.

La Corte cuando declara contrario a la Constitución un acto de autoridad incluida una Ley, borra del mundo jurídico ese acto o disposición invalidándolo, no derogándolo que es un efecto jurídico distinto, y que compete por regla al legislador o a otra autoridad capaz de emitir acto con fuerza normativa, como los Reglamentos.

El doctor **Arturo Hoyos**, en su obra Justicia, Democracia y Estado de Derecho, narra sincréticamente la doctrina sobre la reviviscencia de una Ley por acto del legislador y la misma figura por acto de la judicatura.

Señala el doctor Hoyos:

"En la citada sentencia de de 8 de junio de 1992 la Sala señaló que en nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad y la derogación de un reglamento o de una ley tienen en común el producir la cesación de la vigencia del reglamento o de la ley con efectos hacia el futuro. Sin embargo el fenómeno de la derogación de un reglamento o de una ley es distinto al de la inconstitucionalidad de los mismos. En el segundo caso cesa la vigencia de la ley o el reglamento por ser incompatible con una norma de jerarquía constitucional y la declaratoria de inconstitucionalidad produce la nulidad (ex -nunc en Panamá) de la norma legal o reglamentaria. En la derogación la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad; y, por último, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia mientras que la derogación de una ley es realizada por otra ley y, por lo tanto, puede y debe ser aplicada por cualquier juez'. Esto ha sido destacado por



10

el constitucionalista español Luis M. Díez Picazo Giménez".⁹

Sobre la reviviscencia puede ahondarse en fallo de la Sala III de 27 de octubre de 1993.

a. *El tema y su tratamiento en la hermana República de Colombia*

Es interesante el desenvolvimiento de este aspecto según ha sido analizado por la Corte Constitucional de Colombia.

Como explica la doctrina es necesario que el Tribunal Constitucional haga énfasis expreso en que una vez declarada la inconstitucionalidad, la Ley derogada recobra vigencia, por razones fundamentales, tal es el caso de **preservar la supremacía de la Constitución y no crear en la sociedad incertidumbre jurídica**.

Al respecto, para la doctrina ¹⁰ "La corte debe expresamente decirlo, pues de lo contrario no volvería en todo o en parte a la vida jurídica. La norma derogada recuperara su vigencia, aunque la sentencia tenga efectos hacia el futuro. Si se presenta una controversia en el lapso de las dos leyes derogadas, la sociedad no está obligada a soportar este vacío e incertidumbre jurídica; entonces, la Corte Constitucional se ve obligada a pronunciarse al respecto, y el camino es hacer que la ley derogada renació a la vida jurídica, como estimativa de la seguridad jurídica.

En Colombia, se han presentado varios casos en los que la Corte Constitucional ha aplicado esta doctrina y son las sentencias C-145 de 1.994 y C-226 de 1.994.

En la sentencia C-145 de 1.994, se sienta la doctrina con respecto a esta forma del control concreto. Para lo cual citamos algunos apartes de esta sentencia.

"Considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento jurídico constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1.993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia. Esta determinación de la Corte de indicarlas normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud". Sobre este aspecto dijo la Corporación en sentencia de 14 de Diciembre de 1.992: "No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadene ningún vacío normativo no coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y

⁹ HOYOS, Arturo. Justicia, Democracia y Estado de Derecho, Corte Suprema de Justicia, Panamá, 1996, pp. 47-48.

¹⁰ <http://www.monografias.com/trabajos6/seco/seco.shtml>

11

apenas obvio, reviven las normas que el presente decreto trató de reemplazar y que regulan la materia".

Varios son los antecedentes planteados por la sentencia C-145 de 1994 tales como la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando se demanda la inconstitucionalidad del art. 146 del decreto 294 de 1.973, aceptando que las normas derogadas por el Acto Legislativo No. 1 de 1.979 reviven al ser inexistente aquél Decreto.

Como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1.958, el que por primera vez dijo que la declaración de inexistencia revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar.

Tales antecedentes concuerdan con la doctrina coetánea en el derecho comparado. Mauro Cappelletti, basándose en Constitución Italiana, en aquella época con un ordenamiento muy similar a la de la Constitución de 1.886, opinó:

"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad".

Como antecedentes legislativos están los artículos 123 del Decreto-ley 1675 de 1.964, el artículo 155 del Decreto 294 de 1.973 y el artículo 83 de la ley 38 de 1.989, dice este último:

"Si la corte Suprema de Justicia declarare inexistente la ley que aprueba el presupuesto general de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de ley o del decreto".

Concluye la Corte sus argumentos así: "Los anteriores planteamientos jurídicos dilucidan cualquier duda que pudiera surgir de la presunta aplicación del artículo 14 de la ley 153 de 1.887, por cuanto esa norma regula efectos de derogatoria de leyes y no de inexistencias. Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto erga omnes y respecto a que en principio la vigencia es profutura, salvo casos especiales, por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexistencia es un fenómeno de teoría jurídica que

383

12

incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexequibilidad que derogación.

Si la inexequibilidad de la ley no restaura ipso jure la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4 y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada".

Estimo que la sentencia que decide declarar inconstitucional algunas normas de la Ley 49 de 1999, y que revive la Ley 32 de 1999, debió ahondar en cómo y por qué revive la Ley declarada inconstitucional, ya que como se ha visto el fenómeno de la derogatoria es distinto, al de la reviviscencia por pronunciamiento de la judicatura, específicamente, del Pleno de la Corte Suprema, que como instancia que guarda la integridad de la Constitución, es la única que puede producir este efecto en ejercicio del control de constitucionalidad sobre una Ley que ha derogado otra Ley.

III. Sentencia extrapetita

Observo con preocupación que en la sentencia se recomienda al Órgano Ejecutivo, que puede proceder al nombramiento de 3 nuevos Magistrados de la Sala V y sus Suplentes, en la forma escalonada prevista en el artículo 23 de la Ley 32 de 1999, relacionado con el 203 de la Constitución.

Comunicación ésta no prevista en el procedimiento establecido en el Código Judicial. Veamos:

"**Artículo 2570.** Cuando la Corte declare la inconstitucionalidad del acto impugnado, comunicará la decisión mediante copia auténtica de la sentencia a la autoridad, corporación o funcionario que la hubiere dictado y a los funcionarios a quienes corresponda dar cumplimiento al fallo.
..."

De la norma copiada se extrae que el acto de conocimiento consiste en remitir copia autenticada de la sentencia de inconstitucionalidad a la Asamblea Nacional, como emisor del acto inconstitucional, cosa que no se señala en la Sentencia.

En el caso razonable que la autoridad nominadora reciba también copia autenticada, como sí se prevé, esta comunicación debe ser simple e incondicionada.

13

Estimo que la Corte entraría en una instrucción de tipo política, si recomienda tales designaciones, porque excede del cometido del pronunciamiento de inconstitucionalidad que nos ocupa.

IV. Efecto no suspensivo de la demanda de inconstitucionalidad

Ni la interposición de la acción de inconstitucionalidad ni su admisión producen la suspensión del acto acusado de violar la Constitución.

El artículo 2563 del Código Judicial, no contempla efecto suspensivo o cautelar, ni quiera provisorio de la demanda.

"Artículo 2563. Una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad,... la Corte dará trámite del asunto, por turno, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto, dentro de un término no mayor de diez días".

Mientras estuvieron pendientes de decisión las demandas de inconstitucionalidad acumuladas, contra la Ley 49 de 1999, ésta ha estado vigente, es decir, ha tenido validez técnico jurídica porque la Ley derogatoria de la Ley 32 de 1999 fue publicada en la Gaceta Oficial; borrando los efectos de la Ley 32, a partir de su promulgación.

La Ley 49 de 1999 surtió efectos jurídicos que habilitaron la posibilidad de deshacer el conjunto de medidas complementarias para el cumplimiento de la Ley 32 de 1999, como la designación y toma de posesión de los Magistrados titulares y suplentes de la Sala de Instituciones de Garantía.

a. Responsabilidad del Estado

Todo parece indicar que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 49 de 1999 por medio de la sentencia que en su día dicte la Corte, se convertirá en el título habilitante para que los afectados por la infracción constitucional hagan los reclamos indemnizatorios respectivos ante el fuero competente, siempre que esto no conlleve una doble percepción de sueldo no amparado por las excepciones constitucionales.

Es decir, que en la indemnización pueden ser contempladas sumas dinerarias que no hayan sido percibidas por los posibles reclamantes, generadas durante el término para el cual fueron designados pero que por motivos de fuerza mayor no pudieron ejercer, o que se trate de cómputo de *diferencia de sueldo* a su favor no percibida por razón de la cesación ajena a su voluntad del cargo de Magistrado de la Sala V de Instituciones de Garantía. En el caso que después de la cesación hayan asumido otro destino público en el engranaje del Estado.

Considero que era pertinente que la sentencia hubiese hecho un apunte, por lo menos somero de este tema, pese a que ante el Tribunal competente hayan de

14

probarse otros perjuicios además de los materiales, y aunque ya se ha anotado que fenecieron los términos escalonados para los que fueron nombrados los Magistrados cesados en sus cargos.

En todo caso, aquí es aplicable lo que dispone el artículo 18 de la Constitución acerca de la responsabilidad pública. Veamos:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por **infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas** y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

Demostrada la infracción de la Constitución por razón del fallo de inconstitucionalidad que en su momento esté debidamente ejecutoriado, la responsabilidad pública del *organismo público emisor del acto inconstitucional*, le podría ser reclamada.

V. Carácter irretroactivo de la sentencia de inconstitucionalidad (excepciones). Casos excepcionales de retroactividad de la Ley

Según el artículo 2573 del Código Judicial, "Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y **no tienen efecto retroactivo**". (Énfasis suprido).

Esto supone que los actos de autoridad declarados inconstitucionales, no producen efectos **ex-tunc (hacia el pasado)**, sino **ex-nunc (hacia el futuro)**. Lo que se fundamenta en claros principios de certeza y seguridad jurídicas, respecto de situaciones consolidadas durante el tiempo en que dicho acto amparado por la presunción de constitucionalidad tuvo vigencia o surtió efectos jurídicos rectores de situaciones de diversa índole.

La propia Corte en observancia de expresos preceptos de la Constitución (Cf. Art. 46) acepta que la Ley favorable al reo tenga siempre preferencia, y aquellas calificadas de orden público o interés social, cuando en ellas expresamente se diga. Incluso la jurisprudencia ha señalado que no basta con que la Ley tenga dichas características para que opere la retroactividad, sino que el legislador expresamente ha de consignar en su texto que dicha norma es retroactiva.

Por vía de jurisprudencia, la Corte ha aceptado que si es posible demandar un acto jurisdiccional o sentencia de un Tribunal, dicho fallo puede adquirir carácter retroactivo, de otro modo la sentencia de inconstitucionalidad de una resolución judicial, sería inocua o ineficaz.

En el presente caso, estamos ante la posible declaratoria de inconstitucionalidad de una Ley, que es un acto jurídico de la autoridad

15

parlamentaria, no de una sentencia ni se ubica en los casos excepcionales de retroactividad de la Ley previstos en la Constitución.

Señala el doctor Hoyos que: "Las sentencias de inconstitucionalidad sobre las leyes o reglamentos tienen efectos "erga omnes", y producen la nulidad de la Ley con efectos ex-nunc, es decir, hacia el futuro. Tratándose de actos particulares la nulidad puede tener efectos ex-tunc, según lo determine la Corte en el caso concreto, ya que de otra forma la sentencia estimatoria sería ilusoria".¹¹

Es claro que cuando se habla de actos particulares son aquellos de contenido concreto (técnicamente un acto administrativo) que lesionan un interés individual, no de una Ley.

La misma lógica ha establecido la Corte para las sentencias, en el fallo de 4 de junio de 1991, bajo la ponencia del Magistrado César Quintero, como hemos reseñado con anterioridad. (Registro Judicial, Junio, p. 16).

De esta manera dejo explicado mi voto.

Víctor L. Benavides P.
VICTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA

RECIBIDO EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 Hoy 4 de febrero de 2011
Hoy 4 de febrero de 2011
 SECRETARIA GENERAL
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 Dr. Carlos H. Cuestas G.
 Secretario General
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

'11 FEB 4 AM 9:15