

La contratista,

Josefa Nomen Segarra.

Aprobado:

El Contralor General de la República,
Henrique Obarrio.

República de Panamá.—Órgano Ejecutivo Nacional.—Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.—Panamá, tres de Mayo de mil novecientos cincuenta y cuatro.

Aprobado:

JOSE A. REMON CANTERA.

El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública,

RICARDO M. ARIAS E.

DECISIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEMANDA interpuesta por el Dr. José N. Lasso de la Vega, en representación de Enrique Linaves Jr., para que se declare la ilegalidad de la Resolución N° 4 de 28 de Mayo de 1951, del Decreto 157 de 31 de Mayo del mismo año, dictados por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y de la diligencia de toma de posesión del Ldo. Eduardo Vallarino del cargo de Gerente del Banco Agropecuario e Industrial, de fecha 19 de Junio del presente año.

(Magistrado Ponente: Díaz E.)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. — Panamá, veinte de Junio de mil novecientos cincuenta y uno.

El Tribunal mediante auto del 18 de los corrientes, declaró legal la excusa presentada por el Conjuez Manuel María Grimaldo F. y señaló fecha para sortear al Conjuez que debía reemplazarlo. El auto se fundó en lo siguiente:

"El artículo 12 de la Ley 135 sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que "los cargos de conjueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son de forzosa aceptación, y sólo podrán excusarse de aceptarlos los nombrados por graves motivos que serán declarados válidos o no por el Tribunal".

"Como nuestra ley orgánica, tiene algunos vacíos relacionados con el ejercicio de los cargos de Conjueces, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 33 de 1946, deberá el Tribunal llenarlos mediante las disposiciones del Código Judicial y las leyes que lo adicione y reformen, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que corresponden a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

"Siendo ello así, tendremos que guiarnos por la Ley 61 de 1946, que aprobó el Libro I del Código Judicial, para establecer si el Conjuez Grimaldo debe o no continuar ejerciendo el cargo y si procede su excusa.

"En efecto, el artículo 106 de dicha ley establece que: "El cargo de Conjuez es de forzosa aceptación. En consecuencia, el individuo sorteado para desempeñarlo sólo puede excusarse por alguna de las causales mencionadas en el artículo 18".

"Luego el artículo 18 del mismo cuerpo de leyes en su ordinal 29 dice que los nombrados para servir cargos judiciales de forzosa aceptación podrán excusarse de desempeñarlos por alguna de las causales siguientes:

- 18:
- 29: Estar sirviendo un destino público con funciones diarias.
- 39:
- 49:
- 59:
- 69:

"No hay duda, pues, que desempeñando como está el señor Manuel María Grimaldo F., el cargo de Director del Registro Civil, está al frente de un destino público con funciones diarias y su excusa debe ser aceptada para separarse del cargo de Conjuez".

La excusa presentada por el Dr. Dámaso A. Cervera para continuar sirviendo el cargo de Conjuez se funda en el ordinal 39 del artículo 18 de la Ley 61 de 1946, que dice:

"39 Haber servido en el año próximo anterior un destino obligatorio sin sueldo, durante seis meses por lo menos;"

Como de acuerdo con lo expresado anteriormente existe justificación legal para la excusa del Conjuez Dr. Dámaso A. Cervera, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara legal la excusa presentada por el Conjuez Dr. Dámaso A. Cervera para continuar en dicho cargo y señalan las nueve de la mañana del día 21 de los corrientes, para que tenga lugar el sorteo del Conjuez que deberá reemplazarlo.

Notifíquese.

(Fdo.) M. A. DÍAZ E.—(Fdo.) MANUEL A. HERRERA L.—
(Fdo.) Gmo. Gálvez, Secretario.

DEMANDA interpuesta por la firma "Tapia y Ricard", en representación del señor César A. de León, para que se declare la ilegalidad de los artículos 19 y 29 del Decreto-Ley N° 13, de 26 de mayo de 1950, proferido por el Órgano Ejecutivo Nacional.

(Magistrado Ponente: Augusto N. Arjona Q.)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. — Panamá, quince de mayo de mil novecientos cincuenta y uno.

César A. de León, por medio de sus representantes legales la firma de abogados "Tapia y Ricard" interpuso demanda de ilegalidad del Decreto-Ley N° 13 de 25 de marzo de 1950 dictado por el Órgano Ejecutivo previa aprobación de la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea Nacional.

Admitida la demanda se corrió traslado de ella al Fiscal de este Tribunal quien al contestarlo emitió concepto en su Vista N° 320 de 2 de agosto del año de 1950 y solicitó que no se accediera a lo demandado por el actor.

El acto acusado fué dictado, como ya dijimos, por el Órgano Ejecutivo y aprobado por la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea Nacional, en atención de las atribuciones señaladas al primero en el aparte "a" del artículo 19 de la Ley 12 de 1950 que concede facultades extraordinarias al citado órgano estatal, para reorganizar el personal de la administración pública con el fin de afianzar su eficaz funcionamiento.

Tiene como fundamento el referido acto la Resolución de Gabinete número 1 de 29 de abril de 1950, basada en preceptos de nuestra Constitución "que hacen imperativa la forma democrática de Gobierno, la cual es incompatible con las doctrinas comunistas"; la afirmación de que toda propaganda comunista contraria nuestra seguridad social y el orden público, "porque tiende a destruir las bases democráticas del Estado"; y el concepto de que constituye un grave peligro para la administración pública "mantener en el ejercicio de cargos oficiales a personas que hayan dedicado o se dediquen a propaganda, actividad o agitación comunista".

Los cuatro artículos en los cuales se sintetizan las medidas a tomar en virtud de los considerandos anteriores en el Decreto-Ley N° 13 de 1950 seguidamente se transcriben:

"19 Declarar contraria al régimen constitucional democrático de la República toda propaganda, actividad o agitación de carácter comunista.

"29 A partir de la vigencia del presente Decreto-Ley no podrán ejercer funciones ni prestar servicios en la Administración Pública, ni en las instituciones Autónomas del Estado, las personas que se hayan dedicado o se dediquen a propaganda, actividades o agitaciones de carácter comunista.

Parágrafo: El Órgano Ejecutivo reglamentará la aplicación del presente Decreto-Ley.

30 Dése cuenta a la Asamblea Nacional dentro de los primeros treinta días de sus próximas sesiones ordinarias para que los efectos del inciso 39 del ordinal 25 del artículo 118 de la Constitución Nacional.

49 Este Decreto-Ley comenzará a regir desde la fecha de su promulgación en la Gaceta Oficial".

Considé a el demandante, que el acto acusado viola dis-

de sus pueblos a gobernarse por sí mismos de acuerdo con las aspiraciones democráticas.

De la Vista Nº 320 de 2 de agosto de 1950 del señor Fiscal del Tribunal son los siguientes conceptos:

Niego que los artículos acusados de ilegales infrinjan los artículos 19 y 29 de la Ley 12 de 1950, por virtud de la cual se revistió pro-témpore al Órgano Ejecutivo de facultades extraordinarias. Y niego, asimismo, que violen la parte final de los acápites "a" y "c" del artículo 19 de la citada Ley 12.

Artículo 19 del Decreto-Ley Nº 13 de 1950. Este artículo tiene su fundamento en el artículo 19 de la Constitución Nacional, que dice:

"La Nación panameña está constituida en Estado Unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo, y su denominación República de Panamá".

El comunismo es un sistema de gobierno totalitario, contrario por su esencia y por sus prácticas a los regímenes democráticos. Ya sobre este aspecto de la demanda, esta Fiscalía expuso los siguientes conceptos cuando rindió la vista fiscal Nº 306, de 19 de junio de este año, en la demanda de ilegalidad de la Resolución Nº 1 del Consejo de Gabinete, interpuesta por el Doctor Celso N. Solano.

"Nuestro sistema de Gobierno es democrático, por mandato expreso del artículo 19 de la Constitución Nacional. Contra los regímenes democráticos del mundo están los sistemas de gobierno totalitarios. En los actuales momentos se libra una recia batalla entre estas dos formas de gobierno, precisamente por el afán tenaz de los gobiernos de corte totalitario, conocidos como comunistas, de imponer tal sistema en el universo. Frente a ese peligro rojo los pueblos de América, constituidos al amparo generoso de gobiernos democráticos, han unido sus fuerzas para formar un frente común.

Resultado de esa actividad vigilante de los pueblos democráticos americanos es la Resolución Nº 32, de 30 de marzo de 1948, sobre preservación y defensa de la Democracia de América, aprobada en la ciudad de Bogotá por las delegaciones de las repúblicas que estuvieron representadas en la Novena Conferencia Internacional Americana.

En dicha resolución se dispuso "condenar los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles, especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo". Asimismo, se acordó "adoptar, dentro de sus territorios respectivos y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado, las medidas necesarias para desarraigar o impedir actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas repúblicas, a fomentar en su vida política interna o a perturbar por presión, propaganda subversiva, amenazas o cualquier otra forma, el derecho libre y soberano de sus pueblos a gobernarse por sí mismos de acuerdo con las aspiraciones democráticas.

La República de Panamá estuvo representada en esa Conferencia y sus Delegados aprobaron la Resolución a que me acabo de referir. En tal virtud, pues, la actitud del Consejo de Gabinete al dictar la Resolución acusada de ilegalidad por el doctor Celso N. Solano, no es más que consecuencia de lo aprobado en la Novena Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá en el año de 1948, o sea el cumplimiento de un compromiso internacional contraído para con los demás gobiernos democráticos de la América.

Artículo 29 del Decreto-Ley Nº 13 de 1950. Este artículo tiene su fundamento en el acápite "a" de la Ley 12 de 1950, que dice:

"Para reorganizar el personal de la Administración Pública con el fin de equilibrar el presupuesto de Rentas y Gastos y de asegurar el funcionamiento eficaz de la Administración (subrayo yo)....."

Al establecer el mencionado artículo 29 del Decreto-Ley Nº 13, que "a partir de la vigencia del presente Decreto-Ley no podrán ejercer funciones ni prestar servicios en la Administración Pública, ni en las Instituciones Autónomas del Estado, las personas que se hayan dedicado o se dediquen a propagandas, actividades o agitaciones de carácter comunista" el Órgano Ejecutivo no ha hecho otra cosa que asegurar el funcionamiento eficaz de la Administración, ya que sería absurdo aceptar que personas

de ideología comunista puedan prestar sus servicios con lealtad y buena fé en un sistema de gobierno que es mandato expreso de nuestro Estatuto Básico "republicano, democrático y representativo".

Y tiene fundamento también dicho artículo 29, en lo que se refiere a la prohibición para "ejercer, funcionar ni prestar servicios" en las Instituciones Autónomas, precisamente en el acápite "c" del artículo 19 de la Ley 12 de 1950, ya que para "mejorar su organización y administración internas" precisa una cuidadosa selección del personal al servicio de las mencionadas Instituciones Autónomas. Y ninguna selección podría llevarse a cabo de manera eficiente, en forma que inspire confianza y seguridad, muy especialmente en los actuales momentos de suma gravedad internacional por la actitud agresiva contra las democracias por parte de los gobiernos totalitarios, si no se prohíbe a los que militan en las filas del comunismo formar parte de la "burocracia".

No cabe la menor duda de que el problema planteado por la parte actora lejos de rozarse con las consideraciones de orden constitucional que dieron vida al artículo 19 del Decreto-Ley Nº 13 de 1950, es de orden jurídico-procesal, pues de otra manera no podría entrar a considerarlo ni a dilucidarlo este Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Ya la Honorable Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 10 del presente mes y año, en acción de inconstitucionalidad presentada por el demandante sobre el mismo Decreto-Ley aquí acusado, se ha pronunciado en cuanto a la declaratoria de inexistencia de los artículos 19 y 29 solicitada por el recurrente en ejercicio de la acción pública que establece el artículo 167 de nuestra Constitución. Al efecto tan alto Tribunal se ha pronunciado así:

"Procede, si, la acción de inconstitucionalidad de un Decreto-Ley cuando esa acción tiene como fundamento la infracción de una norma constitucional. Nada hay que a ello se oponga y antes bien es conveniente que así sea. Con nitidez ha expresado la Corte Suprema de Colombia (Resolución de noviembre 15 de 1947) que esos decretos extraordinarios, "como todo ordenamiento obligatorio en derecho, deben estar sujetos al régimen de la superlegislación, vale decir que sus prescripciones quedan gobernadas en cuanto a su eficacia jurídica por los mandatos superiores de la Constitución Nacional".

Hay, en suma, situaciones en que coexisten en el texto acusado los vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad y entonces la jurisdicción contenciosa y la constitucional quedan en libertad de pronunciarse cada una en el aspecto que le es potestativo.

Es así, pues, que en el presente caso este máximo tribunal procedió, como se ha visto, a determinar si el Decreto-Ley acusado, por sí y sin tomarse en cuenta el que se ajuste no a la Ley de autorizaciones que lo inspiró, infringe la super ley".

Consecuente con el principio anteriormente enunciado, la Honorable Corte Suprema de Justicia abordó el conocimiento del negocio a ella propuesto, y al resolver sobre la inconstitucionalidad demandada hace las consideraciones que seguidamente se exponen al analizar el artículo 19 del Decreto-Ley Nº 13 acusado de inconstitucionalidad por el demandante:

"Ya la Corte al fallar la demanda de inconstitucionalidad propuesta contra la Resolución Ejecutiva Nº 1 de 19 de febrero del año en curso, cuyo ordinal primero es idéntico en su texto, expresó que el ordinal referido no debía entenderse sino como una mera declaración, falta desde luego de contenido jurídico, entre otras razones por la de que no se dictó en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 144 de la Carta y sólo se justificaba como la enunciación de una directiva en la política del Gobierno, habida cuenta del artículo 136 de la misma Constitución.

En cambio el Decreto-Ley impugnado se ha dictado en ejercicio de la facultad reglamentaria del Órgano Ejecutivo y con arreglo al ejercicio de facultades extraordinarias que el Órgano Legislativo le confiere para que ejerzan mediante el tipo de regulaciones denominadas decretos-leyes. (Numeral 25 del artículo 118 de la Constitución).

Esas regulaciones representan, por tanto, normas jurídicas expedidas por un Órgano competente del Estado en ejercicio de facultades expresamente conferidas, pero este primer artículo ahora bajo examen, del Decreto-Ley impugnado no llega a constituir una medida reglamentaria, dada su peculiar formulación, sino que entraña una de-

claración previa justificativa de la verdadera medida legislativa que viene a constituir el artículo 29 y en consecuencia no tiene el efecto propio de una norma, carece de eficacia normativa; en una palabra, resulta inócua.

De allí se tiene que en punto a determinar si es o no constitucional, la situación que se da respecto al artículo 29 es la misma que se daba respecto en cuanto al ordinal referido; es decir, que aquél como éste, no puede ser contrario, como tampoco conforme, a los preceptos de la Carta.

Se profundiza luego la Corte en una serie de razonamientos de carácter doctrinal en materia de principios políticos entre comunismo y democracia. Expresa también que los métodos empleados por los adeptos al comunismo "no se adivienen a las formas de tradicional uso en la democracia"; que la manera de aplicar dichos métodos entraña frases previas de la revolución contra el régimen; que el concepto de la propaganda ha cambiado enteramente de significado dejando de ser división de ideas con miras persuasivas, "para catalogarse dentro de lo que constituye propiamente acción"; que los extremos de dicha propaganda alcanza la tolerancia de las democracias por los efectos que ella produce no sólo políticos, sino también jurídicos y constitucionales; que la Constitución panameña garantiza la libertad de ideas en su libre profesión, y no admite la intervención del Estado en la órbita de su fuero interno; que asimismo garantiza la libertad de expresión y de allí puede darse que se toleren la actividad y agitación comunista, así como la propaganda aunque sea contrarias al régimen a cuyo amparo vive el panameño; pero que como se ha hoy ya, la disposición escurridad carece de efectos jurídicos. Considera también que debe observarse que la posición comentada tampoco ataca o afecta la existencia o formación de partido político alguno a tenor del artículo 103 de la Carta, por lo que por fuerza ha de tomarse aisladamente, máxime cuando así ha sido impugnada. La Corte está inhibida de pronunciarse sobre su constitucionalidad y tampoco le incumbe pronunciarse sobre la validez o fundamento de su contenido; que si ha adelantado las anteriores consideraciones ha sido tan sólo con el fin de esbozar las delicadas cuestiones que pueden suscitarse alrededor de tan importante asunto. Se impone, pues, la negativa a la primera declaración pedida por el mandante.

En cuanto al artículo 29 del Decreto Ley N° 13 de 1950 después de un sesudo análisis de él, la Corte llega a la conclusión de declararlo inexecutable. En la parte resolutoria del fallo así comentado, se expresa así:

"Por todo lo expuesto la Corte Suprema en ejercicio de su potestad constitucional, niega la declaración pedida de inejecutabilidad del artículo 19 del Decreto-Ley N° 13 de 1950 y declara inexecutable el artículo 29 del mismo Decreto-Ley."

Tal como lo expresa el Magistrado Bieberach en su voto de voto a la sentencia anterior, el Órgano Ejecutivo no puede expedir Decretos-Leyes si no se halla expresamente autorizado para ello por la Asamblea Nacional. (Artículo 144 ordinal 19 de la Constitución en relación con el 118 ordinal 25 de la misma). Si un Decreto-Ley se aparta de los fines y de la materia para los cuales concedió la facultad la Asamblea Nacional, deviene en ilegal. El Decreto-Ley se funda en la Ley de facultades y no en la Constitución. Para mayor esclarecimiento del punto bueno es transcribir aquí conceptos del Doctor Carlos H. Pareja comentarista de Derecho Administrativo y Constitucional de la República de Colombia.

Al respecto se expresa en la siguiente forma sobre los fundamentos de los decretos-leyes.

"La concepción de la delegación de funciones legislativas realizada por el Congreso en favor del Órgano Ejecutivo dominó en el campo del derecho público hasta la época en la cual esta rama del derecho no había sistematizado sus reglas y emancipado sus principios de las teorías del derecho civil. Concebido entonces el administrativo como un conjunto de excepciones a las reglas del derecho privado, supone un poder propio en el mandante transmitido al mandatario, y, por consiguiente, se acepta que el acto realizado por el delegatario tiene la misma fuerza que si hubiera sido realizado por el delegante; o, lo que es igual, los decretos del Ejecutivo promulgados en ejercicio de una delegación del legislador, quedan revestidos del carácter de leyes y con verdadera fuerza de leyes, formal y materialmente".

"El abandono de la antigua teoría de la delegación de funciones en la doctrina y en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, al permitir el recurso por exceso de poder, que antes denegaba sistemáticamente, contra los decretos expedidos en ejercicio de una autorización legislativa dió lugar a la formación de la teoría actualmente dominante; la de distribución o determinación de competencia, que el profesor Duguit explica diciendo que el Parlamento no delega un derecho que no tiene y que, por consiguiente, no puede delegar, sino que determina una competencia, extendiendo la competencia ordinaria del Presidente de la República."

"De la teoría contemporánea, así expuesta, surgen las siguientes consecuencias: la función legislativa permanece intacta en el órgano al cual la Constitución la ha atribuido; esta función no es en ningún caso delegable, pero el Congreso tiene la facultad, en cierta medida, de dotar al Gobierno de la competencia necesaria para expedir reglamentos sobre materias ordinariamente reservadas a la Ley, bajo la condición de que este discernimiento de competencia sea especial y determinado; y —lo que es más importante aún— que el reglamento o decreto dictado mediante autorización, aunque verse sobre una materia legislativa, conserve su carácter propio de acto administrativo, aunque su sentido material sea susceptible de que se le considere como acto legislativo".

Tal es el fundamento jurídico de los Decretos-Leyes, y así fueron concebidos por el Constituyente panameño, el cual se inspiró, a no dudarlo, en el más moderno concepto del Derecho Constitucional y Administrativo tanto de Francia como de Colombia.

Expuesto el hecho de que el reglamento o decreto dictado por el Órgano Ejecutivo mediante autorizaciones expresadas de nuestra Asamblea aunque versa sobre materia legislativa conserva su carácter propio de acto administrativo, y su sentido material es susceptible de que se le considere como acto legislativo, pasamos a estudiar el punto medular de la controversia o sea el de la legalidad o ilegalidad del acto acusado; único objeto dilucidable dentro de esta jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a la acusación de ilegalidad que se hace al artículo 19 del Decreto-Ley N° 13 de 1950, esta el Tribunal en un todo de acuerdo con el análisis que al respecto hace el señor Fiscal en su Vista N° 320 de 2 de agosto del mismo año, cuando expresa que dicho artículo tiene su fundamento en el artículo 19 de la Constitución Panameña. Sobre esta materia ha expuesto ya su parecer la Honorable Corte Suprema de Justicia. Siendo más que todo el asunto de carácter constitucional aun cuando se fundamenta también en los compromisos internacionales adquiridos por la República en las diversas conferencias que las naciones americanas han llevado a cabo para unificar la defensa y orientar la política internacional del Continente. Considera el Tribunal que resulta superfluo entrar en la dilucidación de esta materia que está desde todo punto de vista fuera de la órbita de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que respecta a la consideración del artículo 29 del Decreto-Ley acusado, estima el Tribunal que después de la declaratoria de inejecutabilidad formulada por la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 10 de marzo del presente año es inoperante referirse a tal solicitud, puesto que la declaratoria dicha le quita toda eficacia jurídica.

Por todo lo expuesto el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega las declaratorias solicitadas ya que resalta su improcedencia en vista de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en relación con el Decreto Ley N° 13 de 1950 cuya ilegalidad ha sido acusada.

Notifíquese.

(Fdo.) AUGUSTO N. ARJONA Q.—(Fdo.) M. A. TINEO F.—(Fdo.) R. RIVERA S.—(Fdo.) Carlos V. Chang A., Secretario Interino.

AVISOS Y EDICTOS

AVISO DE DISOLUCION

Se avisa al público de conformidad con la Ley que según consta en la escritura pública número 211 de Febrero 2 de 1955, otorgada ante el Notario Público Primero del Circuito de Panamá, inscrita en el Regis-