

42  
43

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecisiete (2017).**

**VISTOS:**

El licenciado Dídimio Escobar Concepción, en su propio nombre y representación ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulos, por ilegales, el numeral 6, del artículo 6 y el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014, dictado por el Ministerio de Educación.

Con la presentación de esta demanda, se solicitó suspensión provisional del acto administrativo; no obstante, esta Magistratura no accedió a esta, tal como se plasma en la resolución de 6 de abril de 2016. (Cfr. Fs. 15 a 18).

Posteriormente, mediante resolución de 19 de abril de 2016, se admite esta demanda y se solicita informe explicativo de conducta a la Ministra de Educación. De igual manera, se le corre traslado a la Procuraduría de la Administración, quien interviene en este proceso en interés de la Ley. (Cfr. F. 21).

## I. LA PRETENSIÓN

A través de esta demanda contencioso administrativa de nulidad, se solicita que se declaren nulos, por ilegales, el numeral 6, del artículo 6 y el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014, "Que reglamenta los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de los traductores, intérpretes públicos y examinadores autorizados, así como el ejercicio de esas funciones", que establecen:

**Artículo 6.** "Los interesados en obtener el reconocimiento de traductor y/o de intérprete público deberán entregar los siguientes documentos en la Secretaría General del Ministerio de Educación:

...

6. Copia autenticada del título universitario de grado y/o postgrado en las lenguas fuente y meta objeto de reconocimiento con sus créditos correspondientes. Cuando el título y/o créditos sean emitidos en un idioma que no sea el español, deberán estar debidamente traducidos al español por un profesional idóneo".

**Artículo 27.** "Todas las solicitudes presentadas ante el Ministerio de Educación a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo y que no hayan sido resueltas, tendrán un período de tres (3) meses para ajustarse a los requisitos establecidos en el presente Decreto Ejecutivo. Si el interesado no completa y ajusta su solicitud dentro del término señalado, se entenderá desistida la solicitud y la documentación le será devuelta".

## II. DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante estima que el numeral 6, del artículo 6 y el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 471 de 11 de junio de 2014, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. **Los artículos 18 y 46 de la Constitución Política**, que versan sobre los deberes de los servidores públicos y que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social, cuando en ellas así se exprese, respectivamente.

#4#  
45

2. **Los artículos 752, 2141 y 2142 del Código Administrativo.** El artículo 752 del Código Administrativo consagra que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.

Por su parte, los artículos 2141 y 2142 del Código Administrativo, modificados por los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 31 de julio de 1998, respectivamente, establecen que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, conferirá la autorización para traductor público a toda persona de nacionalidad panameña que compruebe buena conducta, lo cual se comprobará mediante historial penal exigido por la institución correspondiente; y, además, conocimiento del idioma a cuya interpretación va a dedicarse, lo cual se comprobarán por dos examinadores del idioma de que se trate, debidamente autorizados por el Ministerio de Educación.

3. **Los artículos 3 y 32 del Código Civil,** que versan sobre las leyes que no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos y que las normas concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir; pero, los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

4. **Los artículos 34, 35, 36 y 40 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general y establecen las normas reguladoras del derecho constitucional de petición.

En resumen, cuanto al concepto de la violación a estas normas legales, el recurrente estima que la reglamentación fue más allá del límite establecido por la Ley y que el Decreto Ejecutivo pretende aplicar de forma retroactiva, los requisitos para obtener la idoneidad para ser traductor y/o intérprete público, en perjuicio del solicitante previo a la expedición del reglamento.

También, estima que al haberse aportado la documentación inicialmente requerida y pasado los exámenes correspondientes lo procedente es proferir la

debida resolución otorgando la calidad de traductor y/o intérprete público, pues tiene un derecho adquirido al cumplir con las exigencias legales.

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración externa su criterio en torno a esta demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante la Vista Número 960 de 14 de septiembre de 2016, en la indica que el numeral 6, del artículo 6 y el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N°472 de 11 de junio de 2014, vulneran lo dispuesto en los artículos 2141 y 2142 del Código Administrativo, modificados por la Ley 59 de 21 de julio de 1998, puesto que contemplan requerimientos distintos a los exigidos por la Ley.

De igual manera, estima que el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014, infringe el artículo 32 del Código Civil, porque establece que las solicitudes presentadas a la fecha de su entrada en vigencia y que no hayan sido resueltas tendrán un período de tres (3) meses para ajustarse a los nuevos requisitos, situación que contradice el principio dispuesto en el artículo 32 del Código Civil, ya que a través de una disposición posterior se está pretendiendo regular solicitudes que fueron presentadas de manera previa a la entrada en vigencia del acto acusado como ilegal.

También, el Procurador de la Administración considera que los artículos impugnados violan los artículos 34, 35, 36 y 40 de la Ley 38 de 2000, pues se pretenden modificar los requisitos establecidos en una ley formal, en el Código Administrativo, ya que introduce elementos o requisitos que originalmente no fueron contemplados, tal como la presentación de una copia autenticada de un título universitario de grado y/o postgrado en la lengua objeto del reconocimiento. (Cfr. Fs.23 a 31).

#### IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Surtida las etapas procesales que corresponden a estos tipos de procesos, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procede a resolver el fondo de la presente controversia, de acuerdo con la atribución del numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1, del artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, que establece la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer de la demanda de nulidad como la ensayada.

Las normas legales que se someten al escrutinio de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, versan sobre los documentos que deben entregarse ante la Secretaría General del Ministerio de Educación para obtener el reconocimiento de traductor y/o intérprete público y en el caso de aquellas solicitudes presentadas al momento de la expedición de este reglamento, que no hayan sido resueltas, dispondrán de un término de tres (3) meses para cumplir con los requerimientos de este Decreto Ejecutivo.

El Título XVII del Código Administrativo contempla los requisitos para conferir el título de Intérprete Públicos y Oficiales; no obstante, los artículos 2140, 2141 y 2142 contenidos en este título fueron modificados mediante la Ley 59 de 31 de julio de 1998.

En efecto, en virtud de la Ley 59 de 31 de julio de 1998, se reforma la denominación del Título XVII y los artículos 2140, 2141 y 2142, del Código Administrativo, y se deroga el artículo 13 de la Ley 33 de 1984. Esta Ley establece lo siguiente:

**Artículo 1.** El artículo 2140 del Código Administrativo queda así:

**Artículo 2140.** Para todos los efectos legales, se entiende por traductor público el que tenga el carácter de tal, en virtud de autorización del Órgano Ejecutivo conferida con las formalidades que este Título establece.

**Parágrafo.** Para los efectos de este Título debe entenderse *traductor*, donde dice *intérprete*.

**Artículo 2.** El artículo 2141 del Código Administrativo queda así:

**Artículo 2141.** El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, conferirá la autorización para traductor público, a toda persona de nacionalidad panameña que compruebe buena conducta y conocimiento del idioma a cuya traducción va a dedicarse.

En los casos en que no exista traductor panameño, se podrá autorizar a personas extranjeras que acrediten su idoneidad, conforme a esta Ley.

**Artículo 3.** El artículo 2141 del Código Administrativo queda así:

**Artículo 2142.** La primera de las condiciones exigidas en el artículo anterior, se comprobará mediante el historial penal expedido por la institución correspondiente, y la segunda, por dos examinadores del idioma de que se trate, debidamente autorizados por el Ministerio de Educación.

**Artículo 4.** Se reforma la denominación del Título XVII del Código Administrativo, así:

TRADUCTORES PÚBLICOS Y OFICIALES.

**Artículo 5.** El Órgano Ejecutivo reglamentará esta materia mediante decreto.

**Artículo 6.** Esta Ley reforma la denominación del Título XVII y los artículos 2140, 2141, y 2142, del Código Administrativo, y deroga el artículo 13 de la Ley 33 de 1984, así como toda disposición que le sea contraria.

**Artículo 7.** Esta Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación".

De manera que esta Ley 59 de 1998, derogó la facultad que tenía el Ministerio de Gobierno y Justicia para conferir el título de intérprete público, según se había dispuesto en el artículo 13 de la Ley 33 de 1984; sustituyó el título de esta profesión por la de Traductores Públicos y Oficiales y estableció que el Órgano Ejecutivo reglamentará esta profesión mediante Decreto Ejecutivo.

Así en el 2014, el Órgano Ejecutivo expide el Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio, en virtud del cual se atribuye al Ministerio de Educación, entre otras, evaluar y otorgar el reconocimiento de los traductores públicos, intérpretes públicos y examinadores autorizados; elaborar y llevar el registro actualizado de los traductores públicos, intérpretes públicos y examinadores autorizados y poner en conocimiento de las autoridades competentes los casos que detecte sobre personas que actúen como traductores y/o intérpretes públicos sin el debido reconocimiento. (Cfr. Artículo 4 de este Decreto Ejecutivo).

También, esta reglamentación, entre otros aspectos, regula el ejercicio de la profesión de traductor e intérprete público, definiéndola como profesión liberal o asalariada que da fe pública de la correcta transferencia o equivalencia aproximada de un texto o cualquier manifestación verbal dentro de los idiomas de su competencia. Asimismo, contiene un glosario de términos que distingue la profesión de examinador autorizado, traductor o intérprete oficial y la de traductor público; además, clasifica los distintos tipos de interpretaciones y las traducciones que pueden efectuarse.

Este Decreto Ejecutivo, además de reglamentar la profesión de Traductor, Intérprete y Examinador Público; detalla la manera en que se comprobarán cada uno de los requisitos exigidos por la Ley para ser traductor y/o intérprete y que según el artículo 2142 del Código Administrativo, tal como quedó con la modificación introducida a través de la Ley 59 de 1998, se comprobará mediante historial penal y el conocimiento del idioma a cuya traducción va a dedicarse será a través de dos examinadores del idioma de que se trate; por lo que el artículo 6, bajo estudio, enlista los documentos que serán necesarios para obtener el reconocimiento de traductor y/o intérprete público autorizado. Esta disposición legal establece:

**Artículo 6.** "Los interesados en obtener el reconocimiento de traductor y/o de intérprete público deberán entregar los siguientes documentos en la Secretaría General del Ministerio de Educación:

1. Memorial petitorio suscrito por apoderado legal, dirigido por el Ministerio de Educación, en el que solicite el reconocimiento de traductor y/o intérprete público, en las lenguas fuente y meta, habilitado con timbres por la suma de ocho balboas (B/.8.00) por cada hoja;
2. Certificado de nacimiento debidamente expedido por la Dirección de Registro Civil del Tribunal Electoral y con sus timbres correspondientes;
3. Copia autenticada de la cédula de identidad personal;
4. Copia autenticada del pasaporte y del carné de residente expedido por el Servicio Nacional de Migración, solo en el caso que el solicitante sea extranjero;
5. Certificado de información de Antecedentes Personales expedido por la Dirección de Investigación Judicial, que compruebe que no ha sido condenado por delitos contra el patrimonio económico, contra el orden financiero, la administración pública, contra la fe pública, contra la administración de justicia, ni estar inhabilitado por sentencia en firme; y
6. Copia autenticada del título universitario de grado y/o postgrado en las lenguas fuente y meta objeto de reconocimiento, con sus créditos correspondientes. Cuando el título y/o créditos sean

emitidos en un idioma que no sea el español, deberán estar debidamente traducidos al español por un profesional idóneo”.

Por tanto, de acuerdo con esta norma legal, la exigencia de nacionalidad panameña se verificará a través del cumplimiento de los numerales 2 y 3, y para autorizar a personas extranjeras como traductor, se le exigirá el numeral 4. El requisito de buena conducta se constatará a través del certificado de información de antecedentes personales expedido por la Dirección de Investigación Judicial y en cuanto al conocimiento del idioma a cuya traducción va a dedicarse, deberá probarse a través del título universitario de grado y /o postgrado de la lengua fuente y meta de objeto de reconocimiento.

Por lo que una vez se entregue esta documentación, el interesado será sometido a los exámenes sobre conocimiento y dominio de las lenguas fuente y meta, a cargo de los examinadores autorizados, quienes son los profesionales reconocido por el Ministerio de Educación, que tienen a su cargo la aplicación de las pruebas y evaluación de las personas que aspiran ejercer como traductores e intérpretes públicos, según lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 3; los artículos 12 y 13 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 2014. A este respecto, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 2014, indica:

**Artículo 7.** “El interesado que entregue toda la documentación exigida en el artículo anterior de este Decreto Ejecutivo será sometido a los exámenes sobre conocimiento y dominio de las lenguas fuente y meta. La Secretaría General del Ministerio de Educación asignará a los dos (2) examinadores de los idiomas que aplicarán las pruebas y evaluarán al interesado para determinar si domina con suficiencia los idiomas en las siguientes áreas:

1. Expresión oral;
2. Traducción de documentos o interpretación de conversaciones, disertaciones o discursos de la lengua fuente a la lengua meta y viceversa, según corresponda con la solicitud;
3. Redacción;
4. Gramática y sintaxis; y
5. Ortografía”.

A nuestro juicio, exigir el título universitario de grado y /o postgrado de la lengua fuente y meta que ha de interpretarse y traducirse es importante porque este documento acredita la capacidad profesional que tiene el interesado para dedicarse

a la profesión de traductor y/o intérprete público y luego, de constatado el cumplimiento de este requisito formal, dos examinadores reconocidos por el Ministerio de Educación aplicarán las pruebas correspondientes y evaluarán al interesado, para desempeñarse como traductor y/o intérprete público. Estas exigencias se justifican en la medida en que el trabajo ya sea verbal o escrito que realizan estos profesionales tiene incidencia en el ámbito público y privado; lo cual justifica, tal como lo contemplan los numerales 9 y 18 del artículo 3, del Decreto Ejecutivo impugnado, que la persona tenga vasta cultura, con los conocimientos necesarios en gramática, vocabulario general, técnico, jurídico, mercantil, literal o cultural que la facultan para desempeñar su labor.

Por lo anterior, en lo que respecta a la supuesta infracción a los artículos, 752 2141 y 2142 del Código Administrativo, modificado por la Ley 59 de 31 de julio de 1998 y a los 34, 35, 36 y 40 de la Ley 38 de 2000, esta Magistratura estima que no le asiste la razón al demandante, toda vez que a través del numeral 6, del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014, el Ministerio de Educación, como ente regulador del ejercicio de la profesión de traductor y/o intérprete público puede solicitar el título universitario de grado y/o postgrado que avalen los estudios y las destrezas que se posean en un determinado idioma.

Por otro lado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es del criterio que el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014, no vulnera los artículos 3 y 32 del Código Civil, toda vez que al momento en que se ha formulado la petición para ser traductor y/o intérprete público ante el Ministerio de Educación, el solicitante tiene únicamente una mera expectativa que dicha solicitud sea o no reconocida por la autoridad administrativa, por lo que esta disposición, de igual manera, señala que el interesado tendrá un período de tres (3) meses para ajustarse a los requisitos establecidos en este Decreto Ejecutivo.

En un caso similar, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de un acto

administrativo que exigía otros requisitos para obtener la licencia de corredor de aduanas, señaló que la nueva reglamentación era aplicable a las solicitudes que estaban pendientes de aprobación. Esta sentencia fechada 16 de agosto de 1996, expresa:

“En el caso que nos ocupa, si bien la Ley 20 de 1994 altera para el futuro algunos de los requisitos exigidos para la concesión de las licencias de agente corredor de aduanas, la misma reconoce como válidas aquellas concedidas al promulgarse la ley, por lo que en el presente negocio los efectos de la situación creada bajo el amparo de la ley anterior se prolonga durante la vigencia de la nueva ley. De modo, pues, que no se produce la retroactividad de la ley por lo que tampoco se viola el principio de la irretroactividad de la ley que consagra el artículo 43 de la Constitución Política.

Y es que si bien la Ley N° 20 de 1994 reconoce como válidas las licencias autorizadas al momento de su promulgación, la misma exige ciertos nuevos requisitos como por ejemplo la elevación del monto de la fianza o garantía y otros que deben cumplir inmediatamente los que aspiren a dicha licencia como también la propia ley les concede un plazo a quienes les fueron aprobadas su licencia con anterioridad, para actualizar, en el ejemplo antes aludido, el monto de la fianza o garantía, lo cual, a juicio del Pleno de la Corte Suprema en fallo de 30 de mayo de 1995, tampoco entraña retroactividad.

En el caso que nos ocupa, las licencias para ejercer la profesión de corredores de aduanas aún no habían sido concedidas a los demandantes. Estos, habían aprobado los exámenes y cumplido con los requisitos establecidos en la ley vigente al momento de su solicitud de concesión de la licencia en cuestión. Sin embargo, una vez aprobada la Ley N° 20 de 1994, que exige nuevos requisitos para la obtención de la licencia de corredor de aduanas, todas aquellas licencias en trámite, como es el caso de los demandantes, deben cumplir con las exigencias de la nueva ley. Es el criterio del Pleno de esta Corporación que no hay retroactividad si la nueva ley se aplica desde su vigencia hacia el futuro. En el presente negocio, las licencias de los demandantes se encontraban pendientes de aprobación cuando entró a regir la nueva ley y por ende la misma es aplicable a éstas y a todas las demás solicitudes de concesión de licencia para corredor de aduanas desde el momento de la promulgación de la Ley N° 20 de 1994 en adelante. Al no resultar infringido el artículo 43 de la Constitución Política, tampoco se vulneran los artículos 17 y 18 constitucionales. No proceden, pues, los cargos alegados”.

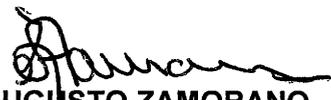
Para finalizar, en cuanto a la aludida violación a los artículos 18 y 46 de la Constitución Política, es preciso indicar que esta Sala Tercera en reiterada jurisprudencia ha indicado que a esta no le corresponde el examen de normas constitucionales puesto que su análisis es función privativa y exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de los procesos de constitucionalidad. (Cfr. Resoluciones de 10 de abril de 2007, 15 de octubre de 2010 y 26 de mayo de 2016).

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,  
**DECLARA QUE NO SON ILEGALES**, el numeral 6 del artículo 6 y el artículo 27 del  
Decreto Ejecutivo N° 472 de 11 de junio de 2014.

Notifíquese,

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

  
**LUIS RAMON FABREGA S.**  
MAGISTRADO

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

  
**KATHA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 1 DE junio DE 20 17

A LAS 2:30 DE LA tarde

A Procurador de lo Administrativo

  
Firma