

24 de agosto de 1992

Licenciada
Nila del C. Navarro
Asesora Legal de la
Alcaldesa del Distrito de Panamá
E. S. D.

Distinguida Licenciada:

A seguidas procedo a dar respuesta a su consulta fechada el 6 de agosto corriente, en la cual nos consulta aspectos relacionados con los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley Nº.21 de 21 de noviembre de 1989, por el cual se modificaba la Ley Nº.106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal.

En lo medular su consulta se concreta así:

"Nuestra consulta, Señor Procurador, va dirigida, si bien es cierto, a lo que atañe a todas las disposiciones de la Ley 106 de 1973 que fueron modificadas por el Decreto en mención, la hacemos de manera especial y con mayor énfasis en relación al artículo 17 de dicho excerto legal, por cuanto en el mismo se reglamenta de manera íntegra la competencia del Concejo."

El Decreto Ley Nº.21 de 1989, derogó modificó y suspendió varios artículos de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984. Dicho Decreto Ley, fue declarado inconstitucional por medio de la Sentencia de 8 de mayo de 1992, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Según el artículo 2564 del Código Judicial, "las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo" (Lo subrayado es mío).

Sobre los efectos de este tipo de sentencia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 4 de junio de 1991, puntualizó:

"La Corte, precisamente, a propósito del comentado artículo 2564 del Código Judicial, en reciente fallo dejó claramente sentado los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad cuando, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 203, conoce y decide, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, "...sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

En ese sentido, por la estrecha relación que el referido fallo guarda con el tema central que se debate en este proceso constitucional, estima-se oportuno transcribir textualmente la parte pertinente a la situación planteada, en la que la Corte dijo lo siguiente:

".....
La Corte ha sostenido en innumera- bles fallos que la declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos. Esta posi- ción ha sido siempre sostenida cuando lo que se declara inconsti- tucional es una norma legal. Igualmente, el artículo 2564 del Código Judicial establece que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos. Tratándose de normas legales, no queda entonces la menor duda de que las decisiones de la Corte en materia constitucional no producen efectos retroactivos. Sin embargo, la Constitución Nacional, en su artículo 204, permite que se pueda demandar la inconstitucionalidad de actos jurisdiccionales. (Salvo los fallos de la Corte Suprema o de sus Salas) que normalmente

se agotan con la ejecución de los mismos y no continúan rigiendo, como es el caso de las normas legales que mantienen su vigencia hasta que sean derogadas por los diferentes medios que la Constitución consagra.

Si se permite que un acto jurisdiccional pueda ser demandado como inconstitucional, es obvio que puede ser declarado inconstitucional. Sostener que la decisión de la Corte en estos casos no produce efecto retroactivo y que sólo produce efectos hacia el futuro, traería como consecuencia que la declaratoria de inconstitucionalidad sea totalmente intrascendente, inocua. Lo que realmente ocurre es que el fallo de inconstitucionalidad de una norma legal produce una derogatoria por mandato constitucional, ya que la Constitución establece en su artículo 311 que quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, y, como la Corte tiene por atribución constitucional decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, cuando declara que una norma legal es inconstitucional la deroga constitucional, en virtud de lo que establece el artículo 311 de la Constitución Nacional.

Si las normas legales se derogan por inconstitucionales, los actos jurisdiccionales deben declararse nulos, por inconstitucionales. Se produce entonces una Nulidad Constitucional, como consecuencia de la violación de normas constitucionales por un acto jurisdiccional.

La doctrina constitucional panameña refiriéndose a los efectos ex-nunc y ex-tunc de las normas legales y las sentencias declaradas inconstitucional, ha expresado lo siguiente:

'La sentencia en materia constitucional no tiene efecto retroactivo con respecto a la norma que declara contraria o conforme a la Constitución. La vigencia de la decisión es, pues, ex-nunc. No incide, por tanto, en los efectos que ya surtió la norma ni en los derechos adquiridos de acuerdo con la misma.

En Panamá el aludido efecto ex-nunc presenta ciertos problemas debido a que el control de la constitucional no sólo se ejerce sobre leyes o normas generales, sino sobre todos los actos proveniente de autoridad pública. Por esta y por otras razones que los límites de este trabajo no nos permiten exponer-estimamos que en ciertos casos la sentencia debe surtir efectos retroactivos con respecto al objeto del respectivo' (Cfr. la obra del Dr. CESAR QUINTERO, La Jurisdicción Constitucional en Panamá 1978 pág.34)'

.....
Sent. 3 de agosto de 1990, Rosario Arias de Galindo y Gilberto Arias Guardia demandan la inconstitucionalidad del auto de 28 de Julio de 1969, del Juzgado Primero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, Reg. Judicial N.º. de.....de.....).
Lo subrayado ahora es la Corte)

El fallo transcrito tiende a ilustrar los efectos que, según la jurisprudencia de la Corte y la doctrina constitucional panameña, producen las decisiones jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia que declaren inconstitucional una ley o norma legal y, en general todos los actos emanados de autoridad pública, los cuales también pueden ser impugnados de inconstitucionales a tenor de lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución Nacional,

es decir, conforme al control constitucional panameño.

Además, la inteligencia del aludido fallo también deja claro que la Constitución Nacional no se ocupa de los efectos ex-nunc y ex-tunc de las sentencias que la Corte en Pleno pronuncie en materia constitucional, por lo que, en consecuencia, no se puede sostener con certeza que mediante una interpretación literal, no se puede sostener con certeza que mediante una interpretación literal, la frase final del artículo 2564 del Código Judicial es contraria al Estatuto Fundamental, esto es, basándose en el criterio de que el poder constituyente no quiso incluirla, por las razones que fueran, en el texto Constitucional. Pues, la impugnada frase ni resta ni afecta en forma alguna el sentido literal de la norma constitucional que, como es sabido, dispone que las "...decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, oblogatorias y".

Las consideraciones expuestas ponen de relieve que la frase que aparece al final del Artículo 203 de la Constitución Nacional se refiere a los efectos generales de las sentencias que la Corte pronuncia en en ejercicio del control de la constitucionalidad, es decir, que tales decisiones jurisdiccionales, una vez pronunciadas, contra ellas no cabe ningún recurso, y sus efectos definitivos lo son también erga omnes, o sea, abarca a todos.

Por ello, es evidente que en ese caso los efectos ex-nunc de las sentencias de inconstitucionalidad, dispuesto por el legislativo en la norma legal del procedimiento constitucional, responde a una interpretación correcta de los principios de la Constitución y basada, como se ha señalado en la doctrina constitucional y la jurisprudencia panameña

sobre el control de la constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia de confirmada con el Artículo 203 de Carta Política.

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE LA FRASE "...y no tener efecto retroactivo" del Artículo 2564 del Libro IV del Código Judicial, NO VIOLA el artículo 203, ni otros, de la Constitución Nacional."

Ahora bien, en cuanto a la situación que se nos plantea, en torno a la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 21 de 1989, tenemos que existe un vacío legal con relación a los artículos de la Ley 106 de 1973, que fueron modificados y derogados por dicho Decreto, y ello es así, ya que ellos no recobran su vigencia a raíz de dicha declaratoria, por no permitirlo el artículo 37 del Código Civil, cuyo tenor literal dice así:

"Artículo 37: Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su vigencia.

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

Así, pues, al modificarse y derogarse ciertos artículos de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, estas normas no volverán a regir, sino que deberá crearse una nueva ley que regule los artículos que fueron modificados y derogados con el Decreto Ley N.º.21 de 1989, tal como se prevé en el artículo 37 del Código Civil.

Distinta es la situación de las normas de la Ley de Régimen Municipal, que fueron suspendidas por el Decreto Ley 21 de 1989, ya que ellos sí recobran su vigencia al haberse declarado como inconstitucional ese Decreto Ley.

Es de interés resaltar, que a pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad señala, ello no significa en lo absoluto que el Consejo Municipal desaparece, por cuanto que la propia Constitución le da vida y se mantienen vigentes algunos artículos, con los cuales pueden desarrollar alguna función, siempre que se tenga el cuidado de no violar la Constitución. Repárese en el hecho que las normas relacionadas con los Acuerdos y Resoluciones de los Consejos, no fueron objeto de reformas por parte del Decreto Ley 21, de allí, pues, que las mismas mantienen su vigencia (V. arts. 38 a 42 de la Ley 106 de 1973). Por lo tanto, el Consejo Municipal podrá actuar a través de Acuerdos y Resoluciones, sobre aquellas materias que no han sido objeto de reformas.

No cabe la menor duda, que hasta que se emita una nueva ley que sustituya las normas derogadas, con la sentencia de 8 de mayo de 1992, quedan imposibilitadas las autoridades, tanto del Consejo Municipal como la Alcaldía, para desenvolverse en forma normal.

De lo expuesto se colige, que existe un vacío legal, razón por la cual deberá procederse en base a lo establecido en el artículo 770 del Código Administrativo, que dispone lo siguiente:

"Artículo 770: los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las leyes, acuerdos o reglamentos. En caso de silencio o duda, regirán las reglas siguientes: si el destino fuere del orden nacional, lo proveerá el Presidente de la República y si del orden municipal el Alcalde de Distrito."

La norma reproducida no debe ser interpretada en forma amplia, y la misma no debe servir de asidero jurídico, para que los Alcaldes rijan los destinos de los Municipios, su interpretación debe circunscribirse a lo que la norma prevee taxativamente.

Por último, debo manifestar que en la actualidad se trabaja en la confección de un proyecto de ley municipal, y hay optimismo en cuanto a la posibilidad de que en la próxima legislatura pueda ser debatido.

En esta forma dejo constestada su consulta,

LICDA. JANINA SMALL
 PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION
 (SUPLENTE)

/cch.