

JUDICIAL REGISTER, NOVEMBER 1995. 344 ADMINISTRATIVE INTERPRETATION DISPUTES

ADMINISTRATIVE INTERPRETATION DISPUTE DEMAND

ADMINISTRATIVE INTERPRETATION DISPUTE DEMAND FILED BY THE CHIEF JUSTICE OF THE SUPREME COURT, DR. ARTURO HOYOS, REQUESTING THAT THE COURT ISSUE A DEFINITIVE RULING ON THE LEGALITY OF THE ADMINISTRATIVE ACT CONTAINED IN MEMORANDUM No. AL/SG467 OF 4 OCTOBER 1995, SIGNED BY THE PRESIDENT OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY. RAPPORTEUR: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMA, TWENTY-FOURTH (24TH) OF NOVEMBER, NINETEEN NINETY FIVE (1995).

SUPREME COURT. ADMINISTRATIVE DISPUTE DIVISION

(...)

In general, the entire text of Article 157 of the Constitution is one of the standards established by the Constitutional Assembly to clearly establish the limits, separations and harmonic collaboration in the exercise of public authority by the Legislative Assembly, and particularly in support of the principle of separation of powers between the Judiciary and the Legislative Assembly and between those bodies and the Executive Branch.

Article 186, No. 2 of the Constitution states that the President of the Republic alone is liable, among other things, for impeding a meeting of the Legislative Assembly, for hindering the exercise of the functions of the latter... It may be seen how the aforementioned provision protects the principle of the separation of powers between the Executive Branch and the Legislative Branch.

And finally, Article 207 of the Constitution, cited above, provides for the independence of Justices and Judges in the exercise of their duties, reiterating that those duties are to be exercised without usurpation of any type by other Branches of Government. Article 2 of the Judicial Code, which is part of the **legal** hierarchy, we repeat, establishes exactly the same thing.

(...)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE APRECIACIÓN DE VALIDEZ, INTERPUESTO POR EL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DR. ARTURO HOYOS, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE PREJUDICIALMENTE SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA NOTA N° AL/SG467 DE 4 DE OCTUBRE DE 1995, SUSCRITA POR EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Arturo Hoyos, presentó acción Contencioso Administrativa de interpretación, con fundamento en lo previsto en el numeral 11 del artículo 98 del Código Judicial, a fin de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre la legalidad del acto administrativo contenido en la Nota AL/SG467, del 4 de octubre de 1995, expedida por el Presidente de la Asamblea Legislativa, mediante la cual se le hace una citación a fin de que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia comparezca ante la Asamblea Legislativa para que conteste verbalmente el cuestionario que se le remitió.

Admitida la acción se le dio traslado a la Procuradora de la Administración, quien sostuvo que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia debía comparecer ante el Pleno de la Asamblea Legislativa a dar respuesta a los interrogantes a él planteados.

Los razonamientos de la Procuradora de la Administración se expresan a continuación:

"Esta Procuraduría considera que el Acto Administrativo contenido en la Nota N° AL/SG467 de 4 de octubre de 1995, emitida por el Presidente de la Asamblea Legislativa, Dr. CARLOS R. ALVARADO A. no infringe el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 2 del Código Judicial, ni implica que se esté incitando a los jueces a participar en política o que la Asamblea Legislativa esté ejerciendo controles políticos sobre los Jueces (CFR. artículo 46 del Código Judicial).

El artículo 2 del Código Judicial, citado por el Dr. Hoyos, dice textualmente que: `Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y **no están sometidos más que a la Constitución** y a la Ley ...'

Es la propia Constitución Nacional la que dispone en su artículo 155, numeral 9, que es facultad de la Asamblea Legislativa en ejercicio de sus funciones administrativas poder `citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo (entre otros) para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración ...'

En la situación que se nos plantea, el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia es un funcionario ratificado por la Asamblea Legislativa (según lo dispone el artículo 155, numeral 4, del Estatuto Fundamental Patrio), por lo que se enmarca en el listado de los servidores públicos que pueden ser citados o requeridos por la Asamblea Legislativa.

Aunado a lo anterior, el Órgano Legislativo, por mandato constitucional, no puede inmiscuirse en asuntos que son de competencia privativa de otros Órganos del Estado, porque así lo puntualiza el artículo 157, numeral 2 de la Constitución Política de

la República de Panamá. De allí que debe ceñirse únicamente aquellos objetivos que la Constitución, en el artículo 155, numeral 9, le señala, y que son: 1. Conocer sobre las materias que requiera para el mejor desempeño de sus funciones, que en esencia es emitir leyes; y 2. Conocer los actos de la Administración.

Por medio del acto, cuya interpretación de validez se solicita, no se está incitando u obligando al Magistrado Presidente de la Corte a que participe en política o en cualquier otro acto que interfiera o sea contrario a los intereses públicos confiado al cargo judicial, por lo que no se contraría el artículo 46 del Código Judicial, invocado por el Magistrado Hoyos en su escrito.

La citación que se le hiciera al Dr. ARTURO HOYOS, en su calidad de Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, reviste el carácter de verbal, pues así se señala expresamente en la Nota N° AL/SG467 de 4 de octubre de 1995, visible a fs. 1 del expediente.

Esta es la razón por la cual se acompañó el cuestionario escrito y específico de los puntos que se van a tratar en la sesión correspondiente, en el Pleno de la Asamblea Legislativa, dado que así lo exige el artículo 155, numeral 9, de la Constitución.

Del texto del cuestionario adjunto a la citación, se infiere que la intención de los Honorables Legisladores es aumentar las penas aplicables a las personas que incurran en conductas típicas como lo son: peculado, robo, homicidio y tráfico de drogas. (CFR. punto cuarto (4) de fs. 3 y 5), lo que se adecúa a la exigencia del Texto Constitucional, porque de esta forma los Legisladores pueden instruirse de forma más completa en el tema específico, y así, desempeñar óptima y satisfactoriamente su función legislativa.

En consecuencia, esta Procuraduría es del criterio que es válido y legal el contenido de la Nota N° AL/SG467 de 4 de octubre de 1995, expedida por el Presidente de la Asamblea Legislativa; toda vez que se ciñe a la Constitución Nacional y a la Ley.

Por tanto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera de la Corte (de lo Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema de Justicia se reconozca validez legal al acto administrativo expedido por la Asamblea Legislativa, a fin de que el Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, comparezca ante el Pleno de la Asamblea a dar respuesta a las interrogantes a él planteadas."

Es de advertir que el acto administrativo expedido por el Presidente de la Asamblea Legislativa se funda en una norma constitucional, el artículo 155 numeral 9, que a la vez se estima, por quien debe ejecutar ese acto administrativo, como violatorio de la ley, es decir, del Código Judicial, particularmente los artículos 2, 46 y 916 al considerar que pudieran resultar afectados los principios de independencia judicial, la prohibición de los jueces de participar en política que entraña a su vez que estén libre de controles políticos y la excepción de comparecer personalmente a ciertas citaciones reguladas en la ley.

De lo expuesto se ve inmediatamente que a pesar de estar en presencia de un problema de legalidad, éste se encuentra íntimamente ligado a los principios establecidos en la Constitución, situación que puede constatarse en la exposición que en este sentido hace la Procuradora de la Administración.

MOTIVACIONES DE LA SALA

El artículo 2 del Código Judicial establece que los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley. Esta norma **legal** es una repetición exacta del

primer párrafo del artículo 207 de la Constitución.

La parte transcrita es la pertinente en relación con la situación jurídica planteada.

El artículo 155 N° 9 de la Constitución establece:

"Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

...

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral once del artículo 153, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157, numeral 7. Cuando los Informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueren citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico."

La Sala debe interpretar el artículo 2 del Código Judicial de conformidad con la estructura del Poder Público en la República de Panamá, establecido en la Constitución. Es decir, realizar una interpretación con base en los principios y valores en que la Constitución se inspira, para que mediante una apreciación del sistema político instituido en ella, pueda encontrarse el verdadero sentido de sus disposiciones en su conjunto y no en forma aislada.

La Constitución panameña vigente organiza en el artículo 2, la forma de ejercer el poder público, en funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por la Constitución y la ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo **hace la ley**, el Órgano Ejecutivo **aplica la ley** y el Órgano Judicial **resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley**. Para garantizar la coordinación y el equilibrio en el ejercicio del poder público en beneficio de la Nación, se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste.

Definido el contenido de la estructura del poder público en Panamá, apreciamos que existen una serie de normas constitucionales y legales que confirman los principios de limitación, separación y armónica colaboración en el ejercicio del poder público.

El artículo 153 de la Constitución establece que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Legislativa, al igual que la ley N° 7 de 27 de mayo de 1992 que reforma la Ley 49 de 1984. El artículo 170 de la Constitución señala que el Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado. El Código Administrativo regula las actividades de la administración pública y otras leyes la de los diferentes Ministerios. El artículo 199 de la Constitución establece que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la ley establezca. El Código Judicial regula la estructura y las funciones de este Órgano del Estado.

El artículo 157 N° 2 de la Constitución dice que:

"Es prohibido a la Asamblea Legislativa.

...

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado."

El numeral 7 de ese mismo artículo expresa, que es prohibido a la Asamblea:

7. Exigir al Órgano Ejecutivo comunicación de las instrucciones dadas a los Agentes Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado."

En general, todo el artículo 157 de la Constitución, es una de las normas establecidas por el Constituyente para fijar de manera clara los límites, separación y armónica colaboración en el ejercicio del poder público por parte de la Asamblea Legislativa, y en especial, en apoyo del principio de la separación de los poderes entre el Órgano Judicial y la Asamblea Legislativa y entre ésta y el Órgano Ejecutivo.

El artículo 186 N° 2 de la Constitución señala que el Presidente de la República sólo es responsable, entre otras cosas, por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa, por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta ... Se aprecia como la mencionada disposición protege el principio de la separación de poderes entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.

Y finalmente el ya citado artículo 207 de la Constitución que señala la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, a fin de reiterar que dichas funciones se ejercen sin ingerencia de ninguna clase de parte de los otros Órganos del Estado. El artículo 2 del Código Judicial, de jerarquía **legal**, repetimos, establece exactamente lo mismo.

En razón de lo expuesto, si confrontamos en una interpretación sistemática, el conjunto de las normas constitucionales, con el artículo 2 del Código Judicial y el artículo 155 N° 9 de la Constitución, **podemos concluir, en interpretación del artículo 2 del Código Judicial**, conforme a los principios de la Constitución, que la citación o requerimiento que hace el Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es contraria al principio de independencia judicial establecido en el mencionado artículo 2 del Código Judicial. Si se adoptara la tesis de la Procuradora de la Administración habría que concluir que la Asamblea Legislativa podría citar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia o a cualquier Magistrado, para someterlo a un interrogatorio sobre procesos jurídicos decididos o pendientes, lo que demuestra que tal situación es manifiestamente contraria al principio de independencia judicial.

Si ahondamos más en el artículo 155 N° 9 de la Constitución, apreciamos que se dice que los informes que se requieren de dichos funcionarios, en materias propia de la competencia de los mismos, son para que la Asamblea Legislativa desempeñe mejor sus funciones o para conocer los actos de la Administración. En primer lugar vemos que los actos propios de la competencia del Órgano Judicial, le está prohibido a la Asamblea Legislativa inmiscuirse en ellos por medio de resoluciones, como lo establece el Numeral 2 del artículo 157 de la Constitución. En segundo lugar la información que requiere la Asamblea Legislativa para su mejor desempeño, es de clara competencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, tal como se desprende del Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 313 de 31 de enero de 1942, quien es el que puede diseñar la política que la administración pública considere seguir, lo mismo que recomendar las medidas para solucionar el problema de la criminalidad, que no es función del Órgano Judicial. Por último, en lo que se refiere a conocer los actos de la administración por parte de la Asamblea Legislativa, bien sabido es que el Órgano Judicial realiza actos de jurisdicción y que los actos de la administración a que se refiere la Constitución, se refieren a los que realiza el Órgano Ejecutivo.

Igualmente es de notar que el numeral 4 del artículo 155 de la Constitución no dice que la Asamblea Legislativa ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Lo que dice dicho numeral, es que a la Asamblea

Legislativa corresponde aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Y continúa diciendo dicho numeral que, "los demás nombramientos que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa". Los términos **aprobar** y **ratificar** no son sinónimos, tienen alguna identificación entre ellos, pero no son iguales. En la interpretación de una norma jurídica sobre todo de carácter constitucional, jamás ha de suponerse que el uso de una palabra es superflua, sino que su utilización obedece a una idea preconcebida del **constituyente**. El numeral 2 del artículo 195 de la Constitución, cuando dice que, le corresponde al Consejo de Gabinete, acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, vuelve a repetir, lo dicho en el N° 2 del artículo 157, que es con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Se ve que no usa el término ratificar, sino aprobar. Y es que los Magistrados de la Corte integran, como sus autoridades superiores, uno de los Órganos del Estado, a diferencia de los Directores Generales o Gerentes de las Entidades Autónomas, Semiautónomas, Organismos Descentralizados, Empresas Industriales o Comerciales del Estado, que son autoridades importantes del Órgano Ejecutivo, pero que no son las autoridades superiores de ese Órgano del Estado. En el presente caso el que está siendo citado es el Representante del Órgano Judicial. Además, el nombramiento de los Magistrados de la Corte, normalmente exceden el término de duración de una Asamblea Legislativa, en tanto que los Directores Generales o Gerentes de Instituciones Autónomas se designan generalmente por el mismo término de duración de la Asamblea Legislativa que los ratifica. Todo lo anterior demuestra que, a pesar de la similitud de los términos aprobar y ratificar, éstos no son sinónimos y que tienen las diferencias aquí señaladas. Se ve entonces que la Asamblea Legislativa no ratifica a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia sino que aprueba o imprueba sus nombramientos acordados por el Presidente de la República con el Consejo de Gabinete.

En razón de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara prejudicialmente QUE CARECE DE VALIDEZ LEGAL la Nota AL/SG467, del 4 de octubre de 1995, expedida por el Presidente de la Asamblea Legislativa, mediante la cual se le hace una citación al Presidente de la Corte Suprema de Justicia a fin de que comparezca ante la Asamblea Legislativa para que conteste verbalmente un cuestionario.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ELOY ALFARO
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

xx xx xx xx xx xx xx xx

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA GARRIDO Y GARRIDO, EN REPRESENTACIÓN DE DISPLAY PANAMÁ INDUSTRIAS, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 198 DE 18 DE OCTUBRE DE 1993, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ. PRIMERO (1°) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense **Garrido y Garrido**, en representación de **DISPLAY PANAMÁ INDUSTRIAS, S. A.**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 198 de 18 de octubre de 1993, emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio Interior, acto confirmatorio y para que se hagan otras