

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR MIGUEL A. BERNAL Y OTROS CONTRA LA RESOLUCION N^o.38 DEL CONSEJO DE GABINETE, DE 30 DE MARZO DE 1983. (MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA).--

- CONTENIDO JURIDICO -

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.
RESOLUCION N^o.38, de 30 DE MARZO DE 1983,
EXPEDIDO POR EL CONSEJO DE GABINETE, POR
LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDUM SOBRE
REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA
REPUBLICA Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS.
CONSTITUCIONALISMO PANAMEÑO. DINAMICA.
REFORMAS.
CONSTITUCION DE 1972, ART. 140.
PODER PUBLICO.

En parte medular de este fallo afirma el Pleno que el Gobierno Nacional, en ejercicio del poder público que cumple por delegación del art. 2^o de la Constitución, dictó la Resolución N^o.38, de 30 de marzo de 1983, convocando a un Referendum (acto tachado de inconstitucionalidad). Dicho Acto de Convocatoria a Referendum se realizó el Consejo de Gabinete fundamentándose en el principio expresamente consignado en el art. 2^o de la Constitución Política de la República de Panamá, se repite, dando así validez constitucional a ese ACTO, porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucional que rigen la vida social y política de la Nación, descansa en ese principio rector de la Constitución. Y agrega que es por esa esencial razón constitucional y jurídica que la Corte asumiendo su responsabilidad histórica, considera que el ACTO acusado no viola los arts. 17, 18, 19, 140 y 180, ni otras normas de la Constitución Política, porque ese acto está cimentado en una norma de rango constitucional y universal aceptada por la Doctrina del Derecho Constitucional.

EL Pleno DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la Resolución N^o. 38, de 30 de marzo de 1983, dictada por el Consejo de Gabinete, por la cual se Convoca a un Referendum sobre reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictan otras medidas.

V I S T O S:

Los ciudadanos Dr. Miguel Antonio Bernal V., Lcdo. Carlos Enrique Adames y Lcdo. Joaquín Ortega, todos abogados en ejercicio, conjuntamente demandan ante la Corte la inconstitucionalidad de la Resolución Nº. 38 de 30 de Marzo de 1983, expedida por el Consejo de Gabinete y por la cual "se convoca a un Referendum sobre reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictan otras medidas."

La parte esencial de la demanda expresa:

"II. TRANSCRIPCION LITERAL DE LA DISPOSICION, NORMA O ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONALIDAD:

Artículo Primero de la Resolución Nº. 38 de 30 de Marzo de 1983, del Consejo de Gabinete:

"Convocar a un Referendum que deberá celebrarse el día 24 de abril de 1983, para que los ciudadanos, mediante voto libre universal, directo y secreto, decidan si aprueban o no las reformas a la Constitución de 1972, propuestas por la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá al Excelentísimo Señor Presidente de la República."

III. INDICACION LITERAL DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS:

El Artículo Primero de la Resolución Nº.38 antes citada -infringe los siguientes artículos de la Constitución:

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.

Artículo 140: Esta Constitución sólo podrá ser reformada por la Asamblea

Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente.

El acto reformativo de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organó Ejecutivo de la Asamblea, en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a efecto de que sea sometido a ratificación".

Artículo 180: Son funciones del Consejo de Gabinete:

- 1.- Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que les someta el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley;
- 2.- Acordar con el Presidente de la República los Nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes;
- 3.- Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles según lo determine la Ley;
- 4.- Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación;
- 5.- Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y del Comandante Jefe de la Guardia Nacional, los decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión y restablecimiento de garantías;

6.- Pedir a las corporaciones y a los servidores públicos los informes que estimen necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y a los representantes de aquéllas para que rindan informes verbales;

7.- Dictar su Reglamento interno; y,

8.- Ejercer las demás funciones que le señalen esta Constitución o la Ley.

9.- Dictar la política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos, y el de inversiones pública del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios extraordinarios referentes al mismo; y aprobar y modificar el Arancel de Importación.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Gabinete en que se discute el Presupuesto de ingresos y egresos y de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales".

II CONCEPTO DE LA INFRACCION:

Ha dicho la Corte, en criterio que compartimos, que los artículos de la Constitución 17, 18 y 19 garantizan la plena vigencia de la Constitución y la Ley. (Fallo de 20 de julio de 1982) significando con ello el completo sometimiento al que están los servidores públicos, cualquiera sea su jerarquía, a los mandatos de la Constitución y de la Ley, motivo por el cual ninguno puede reservar para sí el privilegio de desatenderla, ignorarla o infringirla sin incurrir en responsabilidad o sin que sus actos queden viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad así las cosas, es claro que el Consejo de Gabinete no puede llegar a la ciudadanía con una convocatoria a Referéndum, pues, un examen de sus facultades constitucionales y taxativas - artículo 180 C.M. demuestran que no tiene tal facultad, motivo por el cual la dicta-

-ción de la Resolución Nº. 38, es inconstitucional, esta situación cobra ribetes de máxima gravedad cuando vemos que el acto arbitrario de convocatoria de Referéndum va dirigido a reformar la Constitución Política de la República, en una acción eminentemente arbitraria. Más claridad no puede desprenderse del artículo 140 de la Carta Fundamental cuando advierte: "Esta Constitución SOLO podrá ser reformada por un acto Constitucional EXPEDIDO por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos..." Hecha la debida confrontación del acto acusado de inconstitucionalidad con la norma superior deja al descubierto el exceso de competencia a que ha tenido que recurrir el Consejo de Gabinete para expedir la Resolución 38 de 30 de Marzo de 1983 atacada.

Consideramos pues, que han sido infringidos los Artículos antes citados de la Constitución Nacional en concepto de violación directa, porque son normas claras y ha sido desfavorecido el contenido de las mismas....."

Presentada y recibida la demanda de inconstitucionalidad en la Secretaría General de la Corte Suprema y en horas de la tarde del día 6 de abril de 1983, fué sometida en esa misma fecha a las reglas de reparto del Pleno de la Corporación; y una vez admitido mediante resolución de 7 de abril de 1983, se corrió en traslado por el término de diez días al señor Procurador General de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 46 de 1956, reformado por la Ley 1a. de 1959 para que emitiera concepto.

El Jefe del Ministerio Público remitió el expediente acompañado con la Vista Nº. 24 de 11 de abril de 1983, quien al emitir concepto se expresa así:

".....
 En virtud de lo dispuesto por el ordinal 1. del artículo 186 del texto constitucional vigente corresponde a la Corte Suprema de Justicia el ejercicio del control de la constitucionalidad para lo cual conocerá 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 términos generales una Constitución es un sistema de instituciones fundamentales a través de las cuales el constituyente establece las bases para el desarrollo del Estado teniendo siempre como fin esencial la preservación del llamado estado de derecho, según el cual los Organos del Estado tienen las funciones que expresamente les disciernen la Constitución y las leyes nacionales.

El control de la constitucionalidad es el mecanismo a través del cual, como ante jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia, tiene la facultad privativa de revisar en el fondo y en la forma las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que se le someten con el fin de confrontarlos con el texto constitucional.

De este modo, es deber de la Procuraduría General de la Nación, al expedir este concepto, confrontar el texto de la Resolución Nº. 38 con el texto de las disposiciones constitucionales, y determinar si de acuerdo con el principio de legalidad de las administraciones públicas, dicho acto acusado accede o no a un mandato constitucional o legal.

En el caso que nos ocupa, el acto acusado está constituido por una Resolución proferida por el Consejo de Gabinete. Siendo este organismo un ente del Estado constituido por la reunión de los Ministros de Estado y el Vicepresidente de la República bajo la dirección del Presidente de la República según lo dispone el artículo 179 de la Constitución vigente, las resoluciones que el mismo expida, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, quedan sujetas al control de la Constitucionalidad que compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la Resolución Nº. 38 de 30 de marzo de 1983 convoca a un referéndum que deberá celebrarse el 24 de abril de 1984 - (sic)- para que los ciudadanos, mediante voto libre, universal, directo, igual y secreto decidan si aprueban o no las reformas a la Constitución de 1972 propuestas por la Comisión Revisora de la Consti-

-tución Política de la República. Esta Resolución fue expedida previo los considerandos que transcribimos a continuación y que a la letra expresan:

"Que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 1982, autorizó al Organó Ejecutivo para proceder a la revisión de la Constitución de 1972;

Que el Organó Ejecutivo, mediante Resolución de Gabinete Nº. 148 de 19 de noviembre de 1982, nombró una comisión para que, previas las consultas a los distintos sectores que componen la vida nacional, propusiese reformas a la Constitución Política vigente;

Que en esta fecha la Comisión Revisora de la Constitución Nacional ha presentado al Excelentísimo Señor Presidente de la República un informe en el que están contenidas sus recomendaciones sobre las reformas constitucionales;

Que siendo el pueblo la fuente del poder público y el titular de la soberanía (sic) nacional, sólo él puede decidir sobre las reformas propuestas.

Que, por lo tanto, el Organó Ejecutivo considera un deber ineludible consultar a todos los ciudadanos, para que en forma directa, libre y espontánea manifiesten si aprueban o no las reformas constitucionales propuestas por la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá."

Expresa el artículo 2 del texto constitucional vigente que el poder público emana del pueblo y lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El pueblo, comprendido éste como la Nación panameña, es la fuente única del poder público, por lo que el mismo, como titular de la soberanía le corresponde dictar las bases fundamentales de su organización política. A esta facultad se le ha llamado poder constituyente y la misma es y ha sido ejercida a través de diversos mecanismos. Ya en forma directa o bien en forma indirecta es el pueblo quien debe tomar la decisión de organizarse; y una Constitución sólo puede cobrar real vigencia cuando es vivo reflejo de la voluntad popular.

Cabe preguntarse entonces cuál ha de ser el titular del llamado poder constituyente frente a la necesidad de una reforma al texto constitucional.

En principio la titularidad no cambia y seguirá siendo el pueblo quien decida.

Toca entonces analizar si corresponde al Consejo de Gabinete la función de convocar al pueblo para que en ejercicio del poder constituyente decida sobre un proyecto de reformas constitucionales.

El artículo 180 del texto constitucional vigente enumera las funciones del Consejo de Gabinete, y al efecto expresa:

"Artículo 180: Son funciones del Consejo de Gabinete:

- 1.- Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que les someta el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley;
- 2.- Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes;
- 3.- Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles según lo determina la ley;
- 4.- Acordar, con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte para lo cual es necesario el Concepto favorable del Procurador General de la Nación;
- 5.- Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y del comandante Jefe de la Guardia Nacional, los decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión y restablecimiento de garantías;
- 6.- Pedir a las corporaciones y a los servidores públicos los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar, y citar a éstos y a los representantes de aquéllas para que rindan informes verbales.

- 7.- Dictar su Reglamento interno;
- 8.- Ejercer las demás funciones que le señalen esta Constitución o la Ley;
- 9.- Dictar la Política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos, y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas; (sic) acordar los créditos Suplementarios o extraordinarios referentes al mismo y aprobar y modificar el Arancel de Importación.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Gabinete en que se discuta el Presupuesto de Ingresos y Egresos y de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales."

De lo transcrito se colige que entre las atribuciones del Consejo de Gabinete no se encuentra la de convocar a la voluntad popular para que por medio de un referéndum decida si aprueba o no las reformas a la Constitución de 1972.

En mérito de lo antes expuesto conceptuamos que el acto atacado es violatorio del texto constitucional.

Renuncio al resto del término.

Honorables Magistrados,
(fdo) Rafael Rodríguez.
Procurador General de la Nación."

Devuelto el expediente a la Corte, con la Vista del señor Procurador General de la Nación antes transcrita, el Jefe del Ministerio Público renunció expresamente al resto del término que la Ley le concede en este recurso para emitir concepto; y se procedió a dar cumplimiento inmediato a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley que regula las instituciones de garantías. En efecto, el día 11 de abril de 1983 se dictó la providencia fijando el negocio en lista por el término de cinco (5) días para que "Durante ellos el demandante y las personas afectadas si las hubiere, aleguen por escrito si así lo tienen a bien."

Durante el término de los cinco días de lista, el ciudadano Ldo. EUFROSINIO TROYA TORRES hizo uso de ese derecho, presentando ante la Corte un extenso

y enjundioso escrito. El Lcdo, Troya en su escrito expone, según su criterio, consideraciones de carácter históricas que dieron origen a la Constitución de 1972 y su reforma del año de 1978; y en otro orden de ideas hace referencia expresa al "poder constituyente", sosteniendo así la validez del acto acusado dentro del marco constitucional, Y en igual sentido lo hizo el Lcdo. Arturo Arosemena Bonilla, en escrito de 20 de los corrientes.

Los demandantes impugnan de inconstitucional en forma específica el Artículo Primero de la Resolución N^o. 38 de 30 de Marzo de 1983, dictada por el Consejo de Gabinete. La Corte, sin embargo, considera conveniente, necesario e ilustrativo, transcribir el texto íntegro de la Resolución impugnada.

" RESOLUCION N^o. 38
(DE 30 DE MARZO DE 1983).

Por la cual se convoca a un Referéndum sobre reforma a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictan otras medidas.

EL CONSEJO DE GABINETE:

CONSIDERANDO:

Que la Asamblea Nacional de Corregimientos, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 1982, autorizó al Organismo Ejecutivo para proceder a la revisión de la Constitución de 1972;

Que el Organismo Ejecutivo, mediante Resolución de Gabinete N^o. 148 de 19 de noviembre de 1982, nombró una Comisión para que, previas las consultas a los distintos sectores que componen la vida nacional, propusiese reformas a la Constitución Política vigente;

Que en esta fecha la Comisión Revisora de la Constitución Nacional ha presentado al Excelentísimo Señor Presidente de la República un informe en el que están contenidas las recomendaciones sobre las reformas constitucionales;

Que siendo el pueblo la fuente del poder público y el titular de la soberanía nacional, sólo el pueblo puede decidir sobre las reformas propuestas;

Que, por lo tanto, el Organismo Ejecutivo considera un deber ineludible consultar a todos los ciudadanos, para que en forma

directa, libre y espontánea manifiesten si aprueban o no las reformas constitucionales propuestas por la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Convocar a un Referéndum que deberá celebrarse el día 24 de abril de 1983, para que los ciudadanos, mediante el voto libre, universal, directo decidan si aprueban o no las reformas a la Constitución de 1972 propuestas por la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá al Excelentísimo Señor Presidente de la República;

ARTICULO SEGUNDO: Solicitar al Tribunal Electoral que organice, dirija, vigile y reglamente un Referéndum popular que habrá de celebrarse para aprobar o improbar las reformas constitucionales que serán sometidas a consideración del electorado;

El Organismo Ejecutivo designará un funcionario de enlace con el Tribunal Electoral, para el desarrollo de las actividades que se lleven a cabo en todas las fases del mencionado Referéndum.

ARTICULO TERCERO: El Organismo Ejecutivo sufragará los gastos en que incurra el Tribunal Electoral, por razón de la celebración del Referéndum. Igualmente todas las dependencias del Estado pondrán a disposición del Tribunal Electoral los elementos materiales y humanos que le sean requeridos en cualquier sitio del país para la celebración del Referéndum.

ARTICULO CUARTO: Una vez conocido el resultado del escrutinio el Tribunal Electoral rendirá un informe al Organismo Ejecutivo a fin de que se tomen las medidas necesarias para cumplir con la voluntad mayoritaria de la ciudadanía.

ARTICULO QUINTO: Las clases correspondientes al año lectivo de 1983 se iniciarán el martes 26 de abril. Esta medida permitirá el uso de los planteles oficiales del país como recin-

-tos electorales y la participación de los educadores en la realización de esta consulta popular.

ARTICULO SEXTO: LA presente Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.

Comuníquese y Publíquese.

Dada en la ciudad de Panamá, a los 30 días del mes de Marzo de 1983.

(Fdo.) RICARDO DE LA ESPRIELLA T.
Presidente de la República.

(Fdo.) JORGE ENRIQUE ILLUECA
Vice -Presidente de la República.

Ministro de Gobierno y Justicia.

(Fdo.) Justo Fidel Palacios.

Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Juan José Amado III.

Ministro de Hacienda y Tesoro,

(Fdo.) Orville K. Goodin.

Ministro de Comercio e Industrias,

(Fdo.) Mario De Diego Jr.

Ministra de Educación,

(Fdo.) Susana R. de Torrijos.

Ministro de Obras Públicas,

(Fdo.) Hector I. Ortega G.

Ministro de Trabajo y Bienestar Social,

(Fdo.) José G. Montenegro.

Ministra de Salud, a.i.,

(Fdo.) Gladys C. de Lam.

Ministro de Vivienda,

(Fdo.) Raúl Rolando Rodríguez P.

Ministro de Planificación y Política Económica,

(Fdo.) J. Menalco Solís R.

(Fdo.) Gabriel Castro S.,

Ministro de la Presidencia."

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, expuestas las anteriores transcripciones como constancia de la actuación y cumplidos los trámites que señala la Ley 46 de 1956, que regula el procedimiento de los recursos extraor-

-dinarios sobre instituciones de garantías constitucionales, entra a decidir la demanda de inconstitucionalidad propuesta por los ciudadanos antes mencionados, con miras a establecer si el ACTO acusado por ellos es o no violatorio de la Constitución Política de la República; y para tal propósito, adelanta las siguientes CONSIDERACIONES:

EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, al ejercer las delicadas funciones de control constitucional que le confiere la Constitución Política de la República, en esta demanda de inconstitucionalidad como en cualquier otra, está plenamente consciente de la trascendencia política y social que el ejercicio de esa facultad privativa implica para el ordenamiento jurídico y democrático del ESTADO PANAMEÑO.

Y en ese orden de ideas, pasa a ejercer, esa suprema función inspirada en los elevados y auténticos intereses y valores sociales de la NACION PANAMEÑA; respetuosamente como siempre, en esta ocasión más que nunca, de las opiniones políticas, filosóficas y jurídicas de todos los ciudadanos, inclusive de aquéllos que con vehemencia desbordante, pero con pleno derecho para actuar libremente en el diario quehacer de la vida social y política de una democracia, disientan de su decisión jurisdiccional, porque en definitiva lo único que tiene relevancia en las actuales circunstancias coyunturales históricas es el fiel respeto a la VOLUNTAD POPULAR.

Un ordenamiento institucional destinado a fundamentar y estructurar el ESTADO como expresión jurídica de la NACION, no es producto de actos espontáneos o deseos aislados sino consecuencia y resultado de acumulación de factores reales, históricos, políticos y económicos, impulsados por fuerzas políticas de presión -partidos-grupos o sectores populares- las cuales actúan en la sociedad organizada social y políticamente.

Si hay entonces, una ciencia del derecho que no puede hacer abstracción de esa realidad impregnada de esos factores reales y fuerzas políticas de presión, que determinan el acontecer diario e histórico de la sociedad, es precisamente el Derecho Público, sin descuidar, claro está, lo jurídico. De allí que una Constitución, entre otras cosas, es una síntesis de las ideas y principios históricos, sociales, políticos y económicos que conforman y condicionan la sociedad en un ordenamiento jurídico que rige o pretende regir un país.

Las constituciones cuando resultan ineficaces para regir la vida social de una nación porque representan un obstáculo a su desarrollo, aspiraciones, deseos y propósitos, toma conciencia la necesidad de reformarlas o sustituirlas por una nueva, o dicho en las propias palabras del siempre insigne y recordado Maestro del Derecho Constitucional de Panamá, Doctor José Dolores Moscote, "Cuando un país ha llegado a la convicción de

que las normas establecidas en su estatuto fundamental no son ya adecuadas para continuar rigiendo su vida social ello no debe tomarse como un hecho indiferente cuyas causas y consecuencias fuera ocioso escudriñar" (MOSCOTE, J.D., orientaciones Hacia la Reforma Constitucional, pág 7).

Por muy rígida que sea la naturaleza de una Constitución difícilmente puede escapar a esa necesidad social y política de reforma o de cambio por una nueva. La Historia del Derecho Constitucional así lo ha demostrado con ejemplos de constituciones que la doctrina presenta como modelos de rigidez en contraposición de las llamadas flexibles y sin embargo aquéllas, ni siquiera rígidas- han podido mantener la naturaleza de inmodificables, lo cual sería inconcebible en un ordenamiento destinado, como se ha expresado, a regir la vida social e institucional de una nación en constante desarrollo.

El problema complejo que sí se presenta al Derecho Constitucional moderno y en particular al de cada país, son los procedimientos para reformar o sustituir las constituciones por una nueva. Entre esos sistemas, vale mencionar los denominados "procedimientos populares" como son el referéndum, el plebiscito, la revocación popular y por qué no, las Asambleas Constituyentes.

Esos procedimientos doctrinalmente están basados en el presupuesto de que el valor político dominante es ya el pueblo; es decir, la fuente originaria del poder; y son democráticos porque en una forma u otra, sea por votación directa (referéndum y plebiscito) o representación por asambleas populares (Asambleas Constituyentes), la voluntad del poder popular toma expresión concreta de decisión, en asuntos o materias constitucional o legal que por la naturaleza y la trascendencia social y política no pueden ser sometidos al procedimiento ordinario pre-dispuesto en la Constitución. Tal es el caso del REFERENDUM, para señalar el que más interesa a estas consideraciones, por el cual se somete a la decisión del pueblo una materia o asunto constitucional o legal para que por el voto Mayoritario ratifique o no, y dependiendo del resultado de esa voluntad popular expresada por el voto, se convierta en norma jurídica de forzoso cumplimiento y acatamiento.

Otros procedimientos están referidos al "ORDEN Constitucional preexistente" y pueden ser jurídicos o de hecho. Los primeros -jurídicos- pre-dispuesto en alguna forma en la Constitución, la cual establece o pre-dispone en la norma al mecanismo ordinario para sus formas, las cuales generalmente se desarrollan por vía de legislatura ordinarias y los últimos mencionados, de hecho, con prescindencia del método pre-dispuesto en la norma constitucional, tal es el caso de las revoluciones.

Pero sean cuales fueren los procedimientos que se adopten, bien para reformar las constituciones o para reemplazarlas por una nueva, lo cierto es que esas divisiones establecidas con criterios absolutos por la doctrina del Derecho Constitucional, muchas veces son confusas y aparecen entremezcladas en la realidad socio política de cada país; porque en cada país las reformas a las constituciones o las fuentes de emanación de nuevas constituciones se han desarrollado por cualesquiera de los procedimientos señalados, según sus propias condiciones y particularidades reales, históricas, políticas, sociales y económicas.

El Derecho CONSTITUCIONAL DE PANAMA no ha sido la excepción a esa tendencia de sucesivas reformas o nuevas constituciones realizadas por cualquiera de esos métodos o procedimientos, ni para introducir reformas parciales a las constituciones, ni para reemplazarlas por una nueva. Ese sucesivo ensayo de sistemas o procedimientos ha sido producto en la realidad nacional de la acumulación de experiencias históricas, políticas, sociales y económicas del pasado y del presente, que se manifiesta en una constante búsqueda de aspiraciones y propósitos destinados en definitiva a lograr el ordenamiento jurídico que responda adecuadamente a las necesidades sociales del país,

Una síntesis retrospectiva del desarrollo histórico del Derecho Constitucional de Panamá, relacionado con las consideraciones hasta aquí expuestas, bastaría para demostrar que parciales o extensas reformas o sucesivas constituciones que han regido el país desde el primer Estatuto Fundamental del año de 1904 hasta la Constitución vigente de 1972, sus fuentes originarias de emanación no han sido precisamente el procedimiento jurídico predispuesto en la propia Constitución.

Basta recordar las experiencias históricas que dieron origen a las constituciones de 1941, 1946 y 1972, porque en ninguno de esos tres casos la nueva Constitución se creó por la vía jurídica que señalaba la Constitución anterior.

Los tres casos fueron resultado, entre otros factores importantes ya señalados líneas antes, de actos o hechos impulsados por las fuerzas políticas de presión determinante en cada uno de ellos; y en todos esos casos se tuvo que recurrir a los procedimientos de convocatoria a un plebiscito o a la convocatoria de una Asamblea Constituyente y sin que ello signifique que también se hubiese podido recurrir a la convocatoria de un REFERENDUM, porque ninguno de esos procedimientos democráticos estaban contemplados en las constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972.

Así, la Constitución de 1904 fué eliminada de la vida jurídica mediante Decreto N°. 141 de 26 de noviembre de 1940; la de 1941, por Decreto N°. 4

de 29 de diciembre de 1944 y la de 1946, por Decreto de Gabinete N^o. 214 de 11 de Octubre de 1971. Estos actos políticos se dictaron prescindiendo de toda calificación o estimación constitucional, pero en todos se tuvo que recurrir a la fuente originaria del poder público, el pueblo, mediante el desarrollo de uno de esos sistemas expeditos, democráticos y cónsonos con la realidad nacional.

El Dr. José Dolores Moscote, quien vivió, sintió e impulsó desde el año de 1929, el movimiento reformista constitucional panameño como fórmula"..... DE ESCUEPIR en sus normas algo de las ideas y aspiraciones que bullen en la mente de la mayoría del pueblo.....", ha dicho:

"A nuestro juicio, la reforma de un estatuto constitucional no se hace porque alguien, persona o colectividad, la quiera por acto espontáneo o inmotivado. La experiencia social cotidiana, formada por las observaciones acerca del modo como funciona el gobierno, acerca de las dificultades que se oponen al juego libre, sin trabas, de las relaciones entre gobernantes y gobernados, acerca de las causas que entorpecen el desarrollo progresivo del bienestar común, es, indudablemente, la primera y la más vigorosa de las fuerzas que impulsan todo movimiento que implique cambio en las instituciones fundamentales. Puede haber, y seguramente las hay, otras fuerzas que concurren a impulsar este movimiento, pero, sin desconocerlas, aquella experiencia, transformada en incoercible convicción popular, es la que más debe contar al darle expresión definida al anhelo reformista". (EL DERECHO CONSTITUCIONAL PANAMEÑO. pág. 15).

Y en la doctrina extranjera, el conocido autor EDUARDO NOVOA MONREAL, sostiene lo siguiente:

"En estas condiciones, cuando hoy "las fuerzas del cambio desafían violentamente a las fuerzas de la tradición" (Bodenheimer) cegar las vías jurídicas con razonamiento especiosos puede ser un muy grave error histórico". (EL DERECHO COMO OBSTACULO AL CAMBIO SOCIAL Pág. 177).

La Corte, expuesta esa apretada síntesis de reflexiones generales, aclara, sin embargo, que en este caso

ha prescindido de toda ponderación sobre la naturaleza, contenido o bondades de las reformas a la Constitución elaborada y presentadas por la Comisión Revisora al Ejecutivo, porque en este caso, esa es tarea y deber cívico que corresponde exclusivamente a todos los ciudadanos y no a esta Corporación; y su actividad jurisdiccional está limitada al estudio, análisis y confrontación del Acto acusado con las normas constitucionales invocadas en la demanda y otras de igual jerarquía, que estimar conveniente analizar en dictación de su fallo.

Expuestas así las anteriores consideraciones como marco de referencia de la materia específica del recurso de inconstitucionalidad, la Corte pasa ahora a examinar el ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La Resolución N^o. 38 de 30 de Marzo de 1983, por la cual el Consejo de Gabinete convoca a un referéndum sobre reformas a la Constitución y se dictan otras medidas, es el Acto que los demandantes acusan de inconstitucional porque a juicio de ellos, el artículo "primero" infringe los artículos 17, 140 y 180 de la Constitución Política de la República.

El señor Procurador General de la Nación por su parte, al emitir concepto conforme a la Ley, en su Vista Número 24 de 11 de abril de 1983, opina también que el Acto acusado "es violatorio del texto constitucional"; es decir, viola el artículo 180 de la Constitución porque según su criterio, entre "las atribuciones del Consejo de Gabinete no se encuentra la de convocar a la voluntad popular para que por medio de un referéndum decida si aprueba o no las reformas a la Constitución."

Antes de continuar con el examen de la confrontación del Acto acusado, conviene dejar claro que los artículos constitucionales que en este caso se invocan como violados son el 17, 140 y 180. La Corte ~~sin~~ embargo, a pesar de esa situación, no queda obligada a estudiar el ACTO tachado de inconstitucional cifiéndose únicamente a la luz de los textos citados en la demanda y en la Vista del señor Procurador General de la Nación, en virtud de lo que dispone expresamente el artículo 72 de la Ley 46 de 1956, que dice:

"En esta clase de negocio la Corte no se ceñirá a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime conveniente". (Subraya la Corte.)

Sentada la anterior aclaración, continúa la Corte con el exámen de la confrontación del Acto tachado

de inconstitucional, conforme al orden de las ideas expuestas.

La primera disposición señalada como infringida es el Artículo 17 de la Constitución Política de la República. Esta norma aparece en el Título III, Derechos y Deberes individuales y Sociales, Capítulo I, Garantías Fundamentales; y el cual declara en principio programático interpretado así por la Corte en fallos anteriores pronunciados en demandas de amparo de garantías constitucionales, propuestas ante los tribunales por personas que se consideran afectadas por actos arbitrarios expedidos por autoridades que violen los derechos y garantías que la Constitución consagra.

En efecto, la norma de rango constitucional que se examina dispone: "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." No encuentra la Corte ningún fundamento jurídico aceptable para admitir que el Acto acusado sea violatorio del principio que postula la norma constitucional que se examina, por el solo hecho de que el Consejo de Gabinete convoque a un referéndum para que sea precisamente el único depositario y fuente originaria del poder público, el pueblo, quien exprese su voluntad y decida la adopción o no de una materia que por su trascendencia NO debe ser sometida al procedimiento común y ordinario que la Constitución establece.

En la demanda se arguye como concepto de infracción de los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución, lo siguiente:

"Ha dicho la Corte, en criterio que compartimos, que los artículos de la Constitución 17, 18 y 19 garantizan la plena vigencia de la Constitución y la Ley. (Fallo de 20 de julio de 1982) significando con ello el completo sometimiento al que están los servidores públicos, cualquiera sea su jerarquía, a los mandatos de la Constitución y de la Ley, motivo por el cual ninguno puede reservar para sí el privilegio de desatenderla, ignorarla o infringirla sin incurrir en responsabilidad o sin que sus actos queden viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad así las cosas, es claro que el Consejo de Gabinete no puede llegar a la ciudadanía con una convocatoria a Referéndum, pues, un examen de sus facultades constitucionales y taxativas ar-

-título 180 C.M.- demuestran que no tiene tal facultad, motivo por el cual la dictación de la Resolución Nº.38, es inconstitucional....."

Tomado ese argumento en su sentido literal y con prescindencia o abstracción de la propia naturaleza, contenido y finalidad del Acto acusado de inconstitucional y dependiendo del método de interpretación jurídica que se aplique en el exámen y confrontación con las normas constitucionales, evidentemente podría incurrirse en el error de admitir como válido el argumento expresado "en el concepto de la infracción" expuesto en la demanda. Ello es así en estricta interpretación jurídica de las normas contenidas en un ordenamiento como la Constitución Política de la República prevee, por cuanto que, en esta clase de recursos extraordinarios, según la Ley, la Corte también debe confrontar el Acto acusado con todos los preceptos de la Constitución que estime conveniente.

En este análisis y examen de la confrontación del Acto dictado por el Consejo de Gabinete, más adelante y al estudiar las otras normas constitucionales invocadas también como violadas, se demostrará que un juicio jurídico interpretativo menos restrictivo al que aparece expresado en "el concepto de la infracción", conduciría a la conclusión objetiva de que en nuestro ordenamiento constitucional existe otra norma de igual rango y de un mayor impacto jerárquico a los artículos 17, 18 y 19, los cuales se citan en la demanda como violados. Ello en razón a la relevante naturaleza de principio universal del Derecho Público que esa otra norma tiene como rectora del constitucionalismo panameño.

La Corte pasa así, al estudio, análisis y confrontación de la Resolución Nº. 38 de 30 de marzo de 1983, dictada por el Consejo de Gabinete, con los últimos textos de la Constitución que en la demanda y en la Vista del señor Procurador General de la Nación, se consideran violados por ese Acto de un organismo que integra constitucionalmente uno de los Organos del Estado.

El artículo 140 del Estatuto Fundamental merece especial consideración porque precisamente en él descansa la fundamentación de la demanda de inconstitucionalidad, basada en el presupuesto obsoleto que ese texto constitucional es el que establece el único procedimiento viable de reformas a la Constitución Política de la República.

Se trata, como ya se ha comentado al exponer las consideraciones previas, del clásico, normal y ordinario sistema jurídico de reformas a las constituciones, en contraposición a los procedimientos populares basados, Referéndum, Plebiscito o Asambleas Constituyentes, en el Presupuesto político y democrático dominante es ya el pueblo, titular del poder público en el constitucionalis-

-mo panameño.

El citado artículo constitucional que se examina expresa textualmente lo siguiente:

Artículo 140:

"Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requeridas para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente.

El acto reformativo de la Constitución expedido por la Asamblea de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organó Ejecutivo de la Asamblea, en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a efecto de que sea sometida a retificación."

En la demanda de inconstitucionalidad se ataca el Acto acusado interpretando la norma transcrita así:

"..... Esta situación cobra ribetes de máxima gravedad cuando vemos que el acto arbitrario de convocatoria a Referéndum va dirigido a reformar la Constitución Política de la República, en una acción eminentemente arbitraria. Más claridad no puede desprenderse del artículo 10 de la Carta Fundamental cuando advierte: "Esta Constitución SOLO podrá ser reformada por un Acto Constitucional EXPEDIDO por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos" (Subraya la Corte).

La Corte en ejercicio de la facultad de control de la constitucionalidad que le confiere el artículo 188 de la Constitución Política de la República, expone el siguiente criterio en relación con la norma de rango constitucional que se analiza.

De aceptarse como único criterio interpretativo válido, tal como se colige del "concepto de la infracción" reproducido en líneas anteriores, que la Constitución de 1972 sólo puede ser objeto de reformas median-

-te y cifándose estrictamente al procedimiento que ella predispone expresamente, en sana lógica jurídica tendría que admitirse el carácter de RIGIDEZ y la NATURALEZA DE INMODIFICABLE de la Constitución vigente; situación que naturalmente conduciría a sostener que el Derecho Constitucional de Panamá ha logrado crear una Constitución ideal que por su naturaleza inmodificable, no puede ser reformada ni por el procedimiento de convocatoria a Referéndum, ni por convocatoria a Asambleas Constituyentes o por ningún otro que no sea el que está predispuesto en la propia Constitución. Ese criterio es sencillamente inaceptable tanto para la doctrina del Derecho Constitucional, como para la dinámica de propio constitucionalismo panameño que, a pesar de sus continuas reformas y sucesivas nuevas constituciones desarrolladas por vías de esos procedimientos populares y democráticos, aún no ha logrado, ni podrá hacerlo, crear esa Constitución de naturaleza inmodificable, capaz de resistir el empuje arrollador de una sociedad en constante desarrollo y permanecer inalterable.

El artículo 140 de la Constitución, por lo tanto, interpretado en el contexto amplio de las normas constitucionales y no con un criterio restrictivo y excluyente, debe aceptarse que se refiere al sistema jurídico de reformas normales y corrientes, las cuales se desarrollan por actos emanados de las legislaturas ordinarias; sin que ello, claro está, signifique que en ciertos casos y situaciones dadas en la realidad social y política nacional, se tenga que recurrir a otros procedimientos de reformas regulares y democráticas aún cuando éstos no estuvieren expresamente contempladas en normas de rango constitucional, pero que tienen pleno fundamento y justificación en el marco amplio de la Constitución.

Así, cuando se crean esas condiciones que afectan en una forma u otra, o cambien sustancialmente las instituciones creadas en la propia Constitución, el artículo 140 que se analizan resulta ineficaz constitucional y jurídicamente como método o procedimiento reformativo a la Constitución.

En ese sentido, cuando los Organos del Estado se proponen perseguir esos propósitos de reformas sustanciales tienen que recurrir a la fuente originaria del poder público, para que sea el titular legítimo de ese poder, el pueblo, el que decida mediante su expresa voluntad fiel y honradamente respetada la validez constitucional y jurídica del Acto emanado de uno de los Organos del Estado.

Por lo tanto, consecuente con el criterio expresado y con base en las premisas jurídicas que los sustenta es cuando adquiere vigencia real y concreta el artículo 2o. de la Constitución, en virtud del cual se postula en ese texto el principio universalmente aceptado, que dice:

"El poder público emana del pueblo, lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplan los Organos del Estado....."

Similar criterio sobre el alcance del artículo 2. de la Constitución expone el señor Procurador General de la Nación en su Vista, cuando expresa:

"Expresa el artículo 2 del texto constitucional vigente que el poder público emana del pueblo y lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivos, Legislativo y Judicial. El pueblo, es la fuente única del poder público, por lo que el mismo, como titular de la soberanía le corresponde dictar las bases fundamentales de su organización política. A esta facultad se le ha llamado poder constituyente y la misma es y ha sido ejercida a través de diversos mecanismos.

Ya en forma directa o bien en forma indirecta es el pueblo quien debe tomar la decisión de organizarse; y una Constitución sólo puede cobrar real vigencia cuando es vivo reflejo de la voluntad popular.

Cabe preguntarse entonces cuál ha de ser el titular del llamado poder constituyente frente a la necesidad de una reforma al texto constitucional.

En principio la titularidad no cambia y seguirá siendo el pueblo quien decida."
(Subraya la Corte).

El Gobierno Nacional en ejercicio del poder público que cumple por delegación del artículo 2. de la Constitución, dictó la Resolución N^o.38 de 30 de Marzo de 1983, convocando a un Referéndum al pueblo.

En ese Acto que se acusa de inconstitucional se expresa claramente en sus considerandos, lo siguiente:

"Que siendo el pueblo la fuente del poder público y el titular de la soberanía nacional, sólo él puede decidir sobre las reformas propuestas;

Que, por lo tanto, el Organo Ejecutivo considera un deber ineludible consultar a todos los ciudadanos, para que en forma directa, libre y espontánea manifieste si aprueban o no las

reformas constitucionales propuestas por la Comisión Revisadora de (sic) la Constitución Política de la República de Panamá."

Es decir, el Acto de convocatoria a Referéndum lo hizo el Consejo de Gabinete fundamentándose en el principio expresamente consignado en el Artículo 2. de la Constitución Política de la República de Panamá, dando así validez constitucional al ACTO porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucional que rigen la vida social y política de la Nación descansa en ese principio rector de la Constitución. Es por esa esencial razón Constitucional y jurídica que la Corte asumiendo su responsabilidad histórica, considera que el ACTO acusado no viola los artículos 17, 18 19, 140 y 180, ni otras normas de la Constitución Política de la República, porque ese acto está fundamentado en una norma de rango constitucional y universal aceptada por la Doctrina del Derecho Constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia -PLENO- administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 188 de la Constitución Política de la República, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la Resolución N.º. 38 de 30 de Marzo de 1983, dictada por el Consejo de Gabinete.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

{Fdo.} RODRIGO MOLINA A. {Fdo.} LUIS CARLOS REYES.
{Fdo.} JUAN S. ALVARADO. {Fdo.} AMERICO RIVERA L.
{Fdo.} MARISOL M. REYES DE VASQUEZ. {Fdo.} CAMILO O. PEREZ. {Fdo.} JORGE CHEN FERNANDEZ. {Fdo.} ENRIQUE BERNABE PEREZ A. {Fdo.} RAFAEL A. DOMINGUEZ.
{Fdo.} SANTANDER CASIS S. Secretario General.-

~~~~~