



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO**

PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE ENERO DE DOS MIL DOCE (2012)

Exp. Nº127-10 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA CONTRA LA RESOLUCIÓN Nº2 DE 3 DE JULIO DE 2009 EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA NACIONAL DE DIPUTADOS.

Vistos:

Aspectos Generales:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las acciones de Inconstitucionalidad presentadas por los licenciados Armando Aguilar, Miguel Antonio Bernal y Zack Calvera Oro contra la resolución Nº2 de 3 de julio de 2009, proferida por la Asamblea Nacional de Diputados.

Contenido del Acto Impugnado:

Mediante la resolución recurrida se resolvió entre otros aspectos:

- "1. Declarar que el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón...reasumió su ciudadanía desde el año 2000, cuando fijó su domicilio permanente en el territorio de la República de Panamá.
2. Rehabilitar los derechos inherentes a la ciudadanía del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, desde el año 2000.
-".

Primera Acción de Inconstitucionalidad:

En su momento, el licenciado Armando Aguilar explicó que mediante la resolución recurrida, se dispuso que el señor Bosco Ricardo Vallarino había reasumido su ciudadanía desde el año 2000, fecha para la cual también se le rehabilitan los derechos inherentes a la misma. Esta situación a su juicio, contraviene lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Nacional. El fundamento de dicha aseveración se centran en que:

"...la norma impugnada no establece expresamente su carácter retroactivo, no lo incluye ni lo indica en ninguna de sus partes,

tal como lo preceptúa, dispone y ordena el artículo 46 de la Constitución Política, por lo que sería incorrecto e inconstitucional que se argumentara que la misma posee dicho carácter.

Tampoco es una norma de orden público y mucho menos de interés social, toda vez que el único propósito de esta Resolución en(sic) concederle derechos y reconocerle situaciones jurídicas a una persona particular, singular e independiente.

.....

La Resolución..hoy impugnada...tiene carácter y aplicabilidad de manera retroactiva, ya que a pesar de haber sido expedida el 3 de julio de 2009, es aplicable hacia el pasado, es decir, desde el año 2000, ya que la misma declara rehabilitados los derechos inherentes a la ciudadanía del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón desde esa fecha y, adicionalmente, también declara que el mismo reasumió su ciudadanía desde el año 2000...

...esta Resolución N°2 impugnada, evidentemente tiene carácter retroactivo; aunque la misma no lo establece así de manera expresa, como tampoco establece que es de orden público o de interés social. Concede efectos retroactivos, sin que el legislador expresamente le haya otorgado esos efectos; tal como lo exige la norma constitucional para que tenga la capacidad de afectar situaciones jurídicas preexistentes, lo cual constituye una infracción directa, por omisión, al artículo 46 de nuestra Carta Política.

.....la Resolución hoy impugnada...no es obligatoria y tampoco general, ya que aplica para una sola persona particular.

....una simple Resolución emitida por un Órgano del Estado que, no tiene interés general, sino exclusivamente particular, crea y aún mantiene de manera incorrecta efectos retroactivos....

La Honorable Corte Suprema de Justicia patria, ha mantenido inalterable siempre el concepto de irretroactividad de la ley en términos generales y el de retroactividad única y exclusivamente cuando son situaciones de utilidad pública e interés social, siempre que la misma norma lo indique.

....para que una ley, norma, resolución o cualquier otra disposición jurídica tenga efectos retroactivos, la misma debe anunciarlo explícitamente, lo que no sucede en la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009.....

...el efecto principal y directo de las leyes o normas que son de orden público e interés social, es precisamente, que se aplicarán con preferencia a otras leyes, pero con efectos hacia el futuro.

Pero esto no es automático, es decir, por su sola existencia o calificación no se entraña ni se produce la retroactividad de la misma. La norma constitucional y los fallos de la Corte Suprema transcritos confirman que la interpretación correcta del artículo 46 de la Carta Magna consiste en que las leyes de orden público e interés social deben manifestar expresamente que son retroactiva, para que así sean.

Por ejemplo, las leyes de derecho público son, en principio de orden público. También lo son muchas leyes de derecho social, como las referentes a la familia y al trabajo ya que tienen un interés social, lo cual no encontramos en la

Resolución...impugnada....Lo que se ve de manera clara es el interés singular, de un solo particular especial...lo cual, huelga decirque(sic) no puede entenderse como público ni social".

Segunda Acción de Inconstitucionalidad:

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 por el licenciado Miguel Antonio Bernal, se señala que ésta actuación contraría los artículos 17, 132 y 134 de la Constitución Nacional. Sin embargo, es importante aclarar que haremos sólo referencia al concepto de infracción del artículo 17 de la Constitución Nacional, ya que el análisis que realiza el actor respecto a los artículos 132 y 134 de la Carta Magna, es sobre una resolución distinta a aquella que es objeto de esta acción de Inconstitucionalidad. El accionante lleva a cabo un estudio de estas dos últimas normativas constitucionales, confrontándolas con una resolución emitida por el Tribunal Electoral, y no contra la que se impugnó por esta vía, y que se identifica como la resolución N°2 de 3 de julio de 2009, dictada por la Asamblea Nacional de Diputados.

Aclarado lo anterior, citemos un extracto del concepto de infracción del artículo 17 de la Constitución Nacional:

"El acto que se impugna infringe el artículo 17... El acto demandado no asegura los derechos de los asociados, cuando con la aplicación de un mecanismo legal no autorizado convalida actuaciones de la persona demandada que incidieron en la vida pública y en situaciones de carácter público y social como lo es el disfrute de los derechos inherentes a la ciudadanía.

.....

Los asuntos contenidos y regulados en la Constitución Política, tal como es el caso de los derechos de la ciudadanía no pueden ser regulados por medio de resolución como se ha pretendido y menos, darle efectos retroactivos como se ha admitido, dado que en materia constitucional los efectos de las materias reguladas y sancionadas son hacia al futuro.

La Resolución que se impugna viola los postulados de la constitución Política al darle un valor errado a la materia que dicta la Asamblea Nacional para restituir derechos que el ciudadano Bosco Ricardo Vallarino no tenía cuando corrió como candidato a Alcalde por el Distrito de Panamá. Si este señor carecía de esos derechos, la Asamblea Nacional no podía retrotraer una situación a ese extremo por medio de una

resolución y los Magistrados del Tribunal Electoral quienes acogieron y validaron esa situación a sabiendas que no era aplicable al caso, emitieron una resolución violatoria de la Constitución Política”.

Tercera Acción de Inconstitucionalidad:

En la última acción que nos ocupa se señaló, que la resolución de la Asamblea Nacional de Diputados que se impugna, contraviene el artículo 46 de la Constitución Política. En síntesis, los argumentos de esta afirmación son los siguientes:

“la norma impugnada no establece expresamente su carácter retroactivo, no lo incluye ni lo indica en ninguna de sus partes, así como lo preceptúa, dispone y ordena el artículo 46 de la Constitución Nacional, por lo que sería incorrecto e inconstitucional que se argumentara que la misma posee dicho carácter.

Tampoco es una norma de orden público y mucho menos de interés social, toda vez que el único propósito de esta resolución es concederles derechos y reconocerle situaciones jurídicas a una persona en particular, singular e independiente...

... el efecto principal y directo de las leyes o normas que son de orden público e interés social, es precisamente, que se aplicarán con preferencia a otras leyes, pero con efectos hacia el futuro...

... su sola existencia o calificación no se entraña ni se produce la retroactividad de la misma”.

Opinión del Ministerio Público:

Luego de lo anterior, corresponde referirnos al criterio proferido por el señor Procurador General de la República. Aclarando que como quiera la segunda acción de inconstitucionalidad se acumuló luego de haberse recibido la primera vista fiscal, se cuentan con dos opiniones al respecto, las cuales arriban a la misma conclusión de declarar no viable la acción. Por ésta razón, sólo haremos referencia a uno de los conceptos emitidos.

Los criterios centrales que sustenta la posición del Ministerio Público son los siguientes:

“... las acepciones jurídicas de nacionalidad y ciudadanía se encuentran íntimamente ligadas, pues la renuencia expresa o tácita de la primera (nacionalidad), acarrea, como consecuencia ineludible, la suspensión de la segunda (ciudadanía).

...la ciudadanía es una condición inherente a determinada persona que el Estado le ha revestido de los derechos que le son propios a sus connacionales, la cual, en nuestro país, se

adquiere a partir de los dieciocho (18) años de edad y que permite al ciudadano ejercitar, entre otros, sus derechos políticos para elegir o ser elegido, así como para ocupar cargos públicos con mando y jurisdicción, se visualiza claramente que ésta se constituye en un derecho humano.....

...resulta palpable que las personas en general y los nacionales en particular, le asisten derechos políticos, los cuales son elevados, ...a la categoría de derechos humanos, lo cual refleja la preponderancia e importancia que se les confiere a los mismos.

....la ciudadanía se suspenderá por las causas expresadas en el artículo 13 de la misma constitución en la que se incluye la renuncia tácita de la nacionalidad, no menos cierto es que dicha suspensión debe ser reguladas por una ley...

....la Ley que regula lo concerniente a la anotación de la suspensión de derechos ciudadanos se promulga en el año 2006 (Ley 31 de 25 de julio de 2006), es decir, con posterioridad a la fecha en que, supuestamente, Bosco Vallarino había renunciado tácitamente a la nacionalidad panameña, razón por la cual dicha ley no puede ser aplicable en su caso.

.....comparto el análisis del activador constitucional, en cuanto a que las leyes no tiene efectos retroactivos, sin embargo, observo que la disposición atacada de inconstitucionalidad no se trata precisamente de una Ley, sino de una Resolución, que fue emitida por la Asamblea Nacional, en medio de sus funciones administrativas.

Debe recordarse que la Asamblea Nacional tiene funciones legislativas..., judiciales..., y administrativas, las cuales son distintas e independientes debido al carácter o la naturaleza de cada una de ellas.

....la resolución demanda de inconstitucional no conlleva las características propias de las leyes, pues dicha disposición administrativa de la Asamblea Nacional, está dirigida a favor de una persona en particular....

.....resulta necesario recordar que nuestro ordenamiento jurídico y los fallos jurisprudenciales que se han proferido, siguen el principio de irretroactividad de los efectos de los actos administrativos, lo cual se traduce en que éstos producen efectos desde el momento de su expedición.

.....
He plasmado estas breves explicaciones, con el ánimo de hacer notar que la controversia sometida al análisis, no guarda relación directa con un tema constitucional, sino que se trataría de un asunto de índole legal cuyo debate debió ser propuesto en otra jurisdicción".

Alegatos:

Posteriormente, el licenciado Armando Aguilar, proponente de la primera acción de Inconstitucionalidad señaló en la fase de alegatos, entre otros aspectos que:

"Es evidente que si una Ley se le endilga tanta exigencia para que pueda tener efectos retroactivos, a una Resolución de carácter administrativo...le debe ser mucho más difícil poder surtir efectos hacia el pasado.

.....

Para conocimiento del procurador Suplente el principio constitucional de la irretroactividad de las leyes no ha sido desarrollado por norma jurídica de inferior jerarquía, no porque el legislador no lo haya querido, sino por que no es necesario. Ese principio debe entenderse en su tenor literal y no hace falta una ley que no explique, que lo reglamente o lo desarrolle en profundidad".

También aportaron alegatos sobre esta controversia, los licenciados Jaime Barroso y Martín Sucre (Consultores Legales, S.C.).

En relación a la alegada vulneración del artículo 46 constitucional se indica:

"...que serán las Leyes las que no podrán tener carácter de retroactividad, sin embargo, la demandada Resolución N°2 de 2009, no tiene el carácter de Ley, ... y fue dictada en virtud de las facultades administrativas de la Asamblea Nacional y no de las Legislativas; por lo que el artículo constitucional que trata el demandante de señalar como violado por la precitada Resolución, no le es aplicable, por carecer dicha resolución de la condición de Ley.

...

Al no ser la precitada Resolución N°2 de 2009, una ley, ni tener el carácter de ley, no requiere para su efectividad, expresar su carácter de retroactividad, ni establecer que la misma es de orden público...

... ambos términos (Ley y Resolución) están lejos de ser sinónimos, y no pueden interpretarse como similares o iguales, ni siquiera parecidos, queda claro que la Ley tiene un sentido general al regular entre sí; mientras que las Resoluciones tienen un efecto específico, siendo sinónimo de sentencia, o definiéndose como auto o fallo de autoridad gubernativa o judicial, como lo es el caso que nos ocupa".

Consideraciones y decisión del Pleno:

En la etapa procesal que nos ocupa, corresponde el análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas externadas por quienes recurren, para así contrastarlas con los preceptos que establece la Constitución Política de la República.

En aras de ello, debemos advertir que resulta evidente que las motivaciones y decisión de esta Corporación de Justicia están limitadas por la pretensión constitucional, las pruebas aportadas al proceso constitucional, las

facultades que la Constitución le otorgan a este tribunal, así como por la naturaleza de la acción que nos ocupa.

Lo anterior da lugar a señalar que uno de los temas a tratar en esta causa, es la diferencia entre los términos de ciudadanía y nacionalidad; conceptos que comúnmente se confunden y utilizan indistintamente, cuando en realidad implican situaciones y aspectos distintos. Igualmente se relacionan a esta causa, aspectos como la facultad administrativa de la Asamblea Nacional de Diputados, la retroactividad de los actos administrativos, los conceptos de orden público e interés social, y por último, la determinación de si la resolución donde se le rehabilitan los derechos inherentes a la ciudadanía al señor Bosco Ricardo Vallarino, resulta o no contraria a la Carta Fundamental.

En atención a lo indicado iniciemos advirtiendo, que la resolución que mediante esta pretensión se recurre, ha sido proferida en atención al contenido del numeral 10 del artículo 161 de la Norma Fundamental, donde se enumeran distintas situaciones que dan lugar a lo que se conoce como funciones administrativas de la Asamblea de Diputados. De esto se colige, que la ya mencionada resolución N°2 de 3 de julio de 2009, se constituye en un acto administrativo emitido por la Asamblea de Diputados; y que aún cuando se ejerce en atención a una facultad que le otorga la Constitución, no por ello está exento de ser revisado en sede de la acción de Inconstitucionalidad.

Teniendo presente lo anterior, refirámonos a lo que debe entenderse por acto administrativo. La doctrina ha señalado al respecto, que es:

"toda manifestación de voluntad de la administración pública, en ejercicio de potestades administrativas, dirigidas a producir efectos jurídicos de conformidad y con arreglo al derecho administrativo." SANJUR FELICIANO. Apuntes de Derecho Administrativo Volumen II. Panamá 1974.

"Son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Cuando se habla de actos administrativos no se refiere únicamente a actos expedidos por

la administración (Gobierno central, entidades autónomas, semiautónomas, etc.), sino también a los actos expedidos por el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial... (Tribunal Electoral, Contraloría General de la República, Ministerio Público) en funciones administrativas.

La definición del maestro Couture, nos resulta mas completa o abarcadora al definirlo como 'manifestación de voluntad proveniente de los órganos de la Administración, unilateral o plurilateral, general o particular, destinada a producir efectos jurídicos'. ARAZÚ, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. Universal Books, 2004, pág 97.

Un aspecto de los actos administrativos que resulta de importancia abordar, es el de la vigencia de sus efectos. Ello es así, porque con su análisis se contará con un panorama general sobre la forma correcta como deben dictarse los actos administrativos; que es el tipo de resolución donde se enmarca la actuación atacada por esta vía. En ese sentido se ha indicado lo siguiente:

"De acuerdo con el principio de irretroactividad del acto administrativo éste no produce efectos hacia el pasado, sino a futuro; y esto es así pues la Administración debe garantizar la certeza y seguridad jurídica. La necesidad de darle estabilidad al orden jurídico reclama la irretroactividad del acto administrativo". (Fallo de 21 de septiembre de 2006. Mag. Víctor Benavides. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización por Daños y Perjuicios).

"5.7. ¿Futuros o retroactivos? Los efectos jurídicos del acto son por lo común para el futuro, pero pueden ser retroactivos, siempre que no lesionen derechos adquiridos, cuando se los emita en sustitución de otro revocado o cuando favorecieren al administrado...". (DROMI, Roberto. "Derecho Administrativo". 1998, pág 239).

De lo transcrito se colige, que la regla general es que los actos administrativos como el que nos ocupa, produzcan sus efectos hacia el futuro, y solo en ocasiones excepcionales se permita su retroactividad. Dicha excepcionalidad se concreta principalmente cuando se trata de derechos adquiridos, o que los "*supuestos de hecho...existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto...*". (Vista N°6 de 24 de febrero de 2010. Ministerio Público. Foja 21 del expediente principal).

Ante estos planteamientos, y de forma preliminar podemos señalar, que no se evidencian que estas situaciones excepcionales concurren dentro de la

presente causa. A lo que hay que agregar, que el subsiguiente análisis se hará sobre la retroactividad de los "actos administrativos", por tanto, no se ahondarán en comparaciones o referencias de cómo opera dicha figura con respecto a otras actuaciones.

Estas consideraciones previas, sirven de marco conceptual al consecuente análisis que emitirá esta Corporación de Justicia respecto al acto atacado, así como a su contraposición con lo dispuesto en las normas constitucionales.

En ese sentido corresponde destacar, que la primera norma constitucional invocada en esta controversia es el artículo 46 de la Constitución Nacional. El contenido de esta disposición es del tenor siguiente:

"Artículo 46. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada".

De la lectura y análisis de esta normativa se coligen diversos aspectos de trascendental importancia para esta causa. Uno de ellos es lo relacionado al concepto de retroactividad, que según el diccionario jurídico elemental, se surte *"cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación"*. (Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, pág 285).

También se puede determinar del contenido de la disposición en referencia, que de forma general, las "leyes" (al igual que ocurre con los actos administrativos) no tienen efecto retroactivo, salvo algunas excepciones que pasamos a enumerar:

- 1) que expresen que son de orden público (aquellas cuyo cumplimiento es obligatorio e ineludible, y su derogación no está permitido a las partes, ya que recogen un interés general del Estado y de toda la sociedad, que prevalece sobre el particular.

Son las normas que recogen los preceptos básicos en los que se estructura generalmente el Estado),

- 2) que señalen ser de interés social, o
- 3) que sean favorables al reo en materia criminal. Estos tres supuestos son necesarios para poder permitir que una ley tenga efectos retroactivos, sin que con ello se contraría el espíritu y contenido de la Constitución Nacional.

La enumeración de éstos requisitos o presupuestos sobre la retroactividad, traen también a la discusión el tema de lo que debe entenderse por "leyes" (que es el término señalado en la norma constitucional bajo estudio, y respecto del cual se analiza el tema de la retroactividad); tópico determinante para la decisión de esta causa.

En esa línea de pensamientos podemos señalar, que si se considera la palabra "leyes" establecida en el artículo 46 de la Carta Magna, en un sentido estricto y restringido (es decir, como ley formal que no encierra otras normativas como decretos, reglamentos o resoluciones de inferior jerarquía), el análisis de esta normativa constitucional conllevaría a indicar que, sólo se permite que sean las leyes formales y no otras como las resoluciones, las únicas disposiciones que excepcionalmente pueden contener un carácter de retroactivas. Si este planteamiento se contrasta con la causa que nos ocupa, resultaría obvia la vulneración constitucional por parte de dicho acto, ya que como se trata de una resolución y no una ley, no puede revestírsele con el carácter retroactivo, que es propio de las leyes y no de las resoluciones.

Pero si la premisa es vista desde otra óptica, es decir, considerando la palabra "leyes" en un sentido amplio y por ende, aceptando otras normativas como los decretos, decretos leyes, reglamentos, resoluciones, etc; somos del criterio que la violación a la Norma Fundamental también resultaría palpable. Ello es así,

porque si se considera que la resolución atacada es una ley, resultaría necesario que se le exigiera el cumplimiento de los mismos presupuestos antes invocados (que fuera de orden público, interés social o norma favorable al reo), y que de forma preliminar podemos señalar que no se cumplen. Y es que la lectura del acto administrativo recurrido, versa sobre la rehabilitación de los derechos ciudadanos de una persona en particular. No recogiendo en ella, situación alguna de carácter criminal o un presupuesto que favorezca al reo. Es decir, que la resolución atacada no cumple con este requisito al que previamente nos hemos referido. Pero tampoco cumple con los demás postulados señalados, ya que no constan dentro de su redacción, expresión, señalamiento o indicación alguna de ser de orden público o de interés social.

A este respecto, la Constitución es clara en indicar que dichas características deben señalarse de forma expresa en la correspondiente ley, lo que, como hemos indicado, no ocurre en la presente causa. Pero aún cuando este requisito se estudiara a la luz de algunos criterios jurisprudenciales que permiten que si la normativa legal no expresa que es de orden público o de interés social, se podrá aceptar su carácter retroactivo si de su contenido se colige que es de naturaleza pública o social, debemos indicar que tampoco se cumple con ello. Esto es así, porque como hemos sostenido, esta causa versa sobre la rehabilitación de derechos ciudadanos de una persona "particular", hecho que en forma alguna encierra un aspecto de índole "social" (*Perteneciente o relativo a la sociedad*. Diccionario Esencial de la Lengua Española, pág 1375) o público (*Perteneciente o relativo a todo el pueblo*. Diccionario Esencial de la Lengua Española, pág 1218).

Queda claro con el análisis que precede, que la resolución recurrida es contraria al artículo 46 de la Constitución Nacional, ya que no cumple con ninguno de los requisitos establecidos en dicha disposición.

Somos del criterio, que el análisis que precede sirve igualmente para considerar que se vulneran los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional, ya que se ha concluido que el actuar de la Asamblea de Diputados fue contrario al proceso establecido para las leyes con efecto retroactivo, desatendiéndose con esto, disposiciones claras sobre la materia. Pero la contravención al procedimiento también se hace evidente, porque a nuestro juicio, la resolución atacada decide aspectos no contemplados o permitidos en la Constitución. Expliquemos.

El artículo 13 constitucional es claro en señalar, que la "renuncia" a la nacionalidad panameña se surte de forma expresa o tácita, así como también desarrolla los presupuestos necesarios para que concurran cada uno de ellos (renuncia tácita y expresa). Sin embargo, nada se indica en ésta, ni en ninguna otra norma constitucional, sobre la forma en que se puede reasumir y rehabilitar los derechos inherentes a la ciudadanía, así como tampoco permite que esto pueda realizarse de manera tácita, como sí se permite para la renuncia.

En este punto es necesario hacer un alto y señalar, que la decisión de esta Corporación de Justicia no está encaminada a indicar si el señor Bosco Ricardo Vallarino es o no nacional panameño, precisamente porque esta cualidad adquirida de origen o por nacimiento, no se pierde, tal y como lo dispone el artículo 13 de la Constitución Nacional. Lo que sí puede verse afectado es la ciudadanía, la cual, a diferencia de la anterior se adquiere cuando se cumple la mayoría de edad (18 años de edad. Art. 131 de la Carta Magna), e implica o da lugar a una serie de derechos políticos, como el de votar y ser elegidos a puestos de elección popular. Aspecto éste que es uno de los tópicos sobre los que gravita la presente acción.

El fin único de esta resolución no es el de señalar si el señor Bosco Ricardo Vallarino es o no panameño; ya que la nacionalidad panameña no se pierde, se

renuncia, y son los efectos de ésta última (la renuncia) los que inciden o producen la suspensión de la ciudadanía.

Sobre el tema de la nacionalidad y ciudadanía, y a manera de docencia podemos agregar que:

"Condición de Ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos civiles, políticos económicos, sociales y culturales, otorgado por el sistema jurídico. Se fundamenta esa definición en una tesis de Thomas H. Marshall, para quien la ciudadanía tiene tres elementos: civil, político y social. ... Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo... ... ciudadanía, en el concepto más amplio o genérico 'puede ser definida como la condición jurídica de quien forma parte de un Estado'. La ciudadanía es pues un derecho para el cual la nacionalidad constituye un supuesto indispensable. Tiene usualmente un supuesto jurídico, el derecho a la nacionalidad, y otro de hecho, llegar a la mayoría de edad. Nacionalidad y ciudadanía son, sin embargo, dos situaciones diferentes y la confusión entre ellas produce serios equívocos.

...
En cambio, hay casi unanimidad en que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales, que han alcanzado la mayoría de edad, a los cuales se tiene como ciudadanos".
(GUTIÉRREZ, Carlos José. *Ciudadanía*).

Ahora bien y en torno al tema del procedimiento para rehabilitar los derechos inherentes a la ciudadanía, debe aclararse que si bien es cierto se encuentra vigente la Ley 31 de 2006 "Que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral", no puede soslayarse que este cuerpo normativo ni otro que se conozca, regula y desarrolla el procedimiento para "rehabilitar" esos derechos que devienen de la ciudadanía. Es decir, que las circunstancias fácticas del caso que nos ocupa, así como lo relacionado a la forma de ejercer la facultad legislativa establecida en el numeral 10 del artículo 161 de la Constitución Nacional, carecen de disposiciones claras y explicativas del procedimiento a seguir en estos casos, lo que evidencia un vacío jurídico en torno al tema a tratar.

Sin embargo, la referencia sobre el contenido de esta norma del Registro Civil, no deben interpretarse en el sentido que este Máximo Tribunal de Justicia desconoce las funciones que ejerce el Tribunal Electoral a través de la Dirección Nacional del Registro Civil en cuanto a la inscripción y tramitación de actos relacionados al estado civil de las personas, sino que se pretende dejar claro que la ley que contempla estas facultades (ley 31 de 2006), no desarrolla el procedimiento de recuperación de los derechos inherentes a la ciudadanía. Precisamente, porque no es al Registro Civil a quien corresponde rehabilitar esos derechos, sino a la Asamblea Nacional de Diputados, quien deberá llevar a cabo esta tarea dentro de los límites y permisiones que le otorga la Constitución; y que es precisamente lo que corresponde determinar en ocasión de esta acción de Inconstitucionalidad. Es decir, que concierne verificar si aquella función administrativa de la Asamblea Nacional se ajusta a los parámetros constitucionales. Recordando que ésta, es una de las tres facultades que se le otorga a dicho Órgano del Estado, quien además ejerce funciones legislativas y judiciales.

También se observa de la lectura de la resolución impugnada, que en ella se reasumieron y rehabilitaron derechos de forma tácita, en virtud de la ocurrencia de un hecho. Afirmamos lo anterior, porque en el punto uno (1) de la parte resolutive del acto impugnado, la Asamblea de Diputados señala que el señor Bosco Ricardo Vallarino reasumió su ciudadanía desde el año 2000, cuando fijó su domicilio permanente en el territorio nacional. Hecho que por sí sólo y de forma tácita, fue utilizado como sustento suficiente por la Asamblea de Diputados para reasumir y rehabilitar la ciudadanía del señor Bosco Ricardo Vallarino, conforme a las pruebas que señala la resolución N°2 de 2009, aún cuando la Constitución Nacional no establece ese procedimiento. Lo anterior produjo a su vez, que al señor Bosco Ricardo Vallarino se le reconocieran una serie de

requisitos y derechos con los que no contaba al momento en que se surtió la actividad electoral, y que a la postre culminó con su triunfo para el cargo de jefe de la comuna capital. Es decir, que en base a las pruebas que se aportaron con la petición de rehabilitación de derechos ciudadanos presentada ante la Asamblea de Diputados, y enumeradas en la resolución impugnada, se reconocieron derechos y requisitos no adquiridos, o con los que no se contaba al momento que eran necesarios para poder acceder a un puesto de elección popular, ya que la rehabilitación de los derechos ciudadanos del señor Bosco Ricardo Vallarino, en caso tal, sería a partir de la fecha de la resolución impugnada, a saber, 3 de julio de 2009. Por ello, la Asamblea de Diputados no estaba facultada para afectar con la resolución impugnada, actos anteriores a la vigencia de ésta.

Indicar lo contrario, es decir, que este acto administrativo "particular" y sin visos ni referencias de ser de orden público o interés social, es constitucional, socavaría entre otros, el principio universal de seguridad jurídica, que apunta a que exista certeza del derecho, y se respeten otros principios como el de previa determinación de penas y delitos, la irretroactividad de la ley, la cosa juzgada, entre otros. La seguridad jurídica implica también, que la situación de cada uno de los asociados sea respetada, y no se vea alterada o modificada, sino por la forma y procedimientos establecidos de forma previa en la ley.

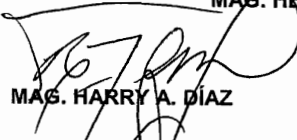
Estos hechos demuestran con claridad, que la actividad parlamentaria recurrida por esta vía se encuentra viciada de inconstitucionalidad, por haberse contravenido lineamientos sobre irretroactividad de las leyes, la obligación de respetar el proceso, y de cumplir y hacer cumplir la ley y la Constitución. Por lo anterior, no debe ser otra la decisión a adoptar por esta Colegiatura, que la de declarar la inconstitucionalidad de parte de su contenido, ya que es lo que se ha verificado que entra en conflicto con la Carta Magna.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "desde el año 2000", inserta en la parte resolutive de la resolución N°2 de 3 de julio de 2009, emitida por la Asamblea Nacional.

Notifíquese.



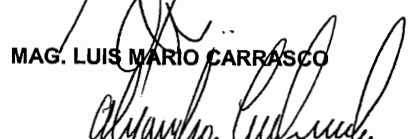
MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA



MAG. HARRY A. DÍAZ



MAG. LUIS R. FABREGA S.



MAG. LUIS MARIO CARRASCO



MAG. HARLEY J. MITCHELL D.

(VOTO RAZONADO)



MAG. ALEJANDRO MONGADA LUNA



MAG. OYDEN ORTEGA DURÁN

(VOTO RAZONADO)

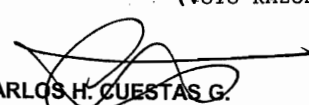


MAG. ANIBAL SALAS CÉSPEDES



MAG. VICTOR L. BENAVIDES P.

(VOTO RAZONADO)



DR. CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General.

VOTO RAZONADO

Con el debido respeto, procedo a expresar las razones que fundamentan mi VOTO RAZONADO. Veamos

En primer lugar, debo expresar que si bien comparto la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "*desde el año 2000*" inserta en la parte resolutive de la resolución No.2 de 3 de julio de 2009, emitida por la Asamblea Nacional por cuanto la misma contraría lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Nacional, ya que no se cumple con los requisitos o presupuestos necesarios para otorgarle efectos retroactivos a las leyes en un sentido amplio (al igual que ocurre con los actos administrativos). Y es que la Resolución que se impugna constituye un acto administrativo de carácter particular toda vez que los efectos de la misma, sólo afectan los derechos subjetivos del ciudadano Bosco Ricardo Vallarino Castrellón,

En este aparte, es oportuno referirme al fundamento de la irretroactividad en el campo del derecho.

Aspectos relevantes.

El fundamento es la base sobre la cual se asienta o estriba una realidad, y cuando se pregunta cuál es la base que funda la realidad jurídica del principio de irretroactividad, se observa que es la necesidad de dar estabilidad al ordenamiento jurídico. Porque sin el mencionado principio se presentan confusiones sobre la oportunidad de regulación, de suerte que en muchas ocasiones con una conveniencia presente se regulaba una situación pasada, que resultaba exorbitante al sentido de la justicia, por falta de adecuación entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

Sólo se pueden dictar dos clases de leyes retroactivas: las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese y, en materia criminal la ley favorable al reo aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada

Sobre este aspecto, el autor colombiano **ARTURO VALENCIA ZEA**, en su obra de Derecho Civil, Tomo I, Parte General y Personas, señala lo siguiente:

"III. *Razones de la prohibición del efecto retroactivo.* – En general, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas. Además especialmente cuando se trata de la reglamentación de toda una institución jurídica, existe una verdadera imposibilidad para regular el efecto retroactivo. Basta analizar las consecuencias del efecto retroactivo de algunas leyes expedidas en los últimos años, por ejemplo, la ley 28 de 1932 y la ley 29 de 1982. La primera, otorgando capacidad civil a la mujer casada y quitando al marido la representación legal, no podía invalidar los actos de representación legal cumplidos bajo la vigencia del sistema del Código; pretenderlo habría sido imposible creado el desorden social. El efecto retroactivo de la ley 29 de 1982, que igualó los derechos esenciales de los hijos legítimos y los extramatrimoniales, supondría que todas las sucesiones abiertas antes y liquidadas según el sistema de la ley 45 de 1936, tendrían que ser reformadas para acomodarse a la nueva ley. Por estas y otras razones prevalece en el derecho comparado actual el principio que prohíbe el efecto retroactivo de las leyes."

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas, señala "Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación." (Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Edición 1998, Editorial Heliasta, página 353).

En la duodécima edición de la obra "Introducción al Derecho" del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382-384), se desprende que:

"La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Es, como ha dicho Valette, una ficción de preexistencia de la ley. O sea, que los efectos de la nueva ley alcanzan a un tiempo anterior al de su entrada en vigor. Quienes sostienen que la ley debiera ser retroactiva, argumentan que la nueva ley se dicta en interés general y que, según el criterio del legislador, ella es mejor y más justa

que la anterior y, por consiguiente, debiera aplicarse tanto a los hechos futuros como a los ya sucedidos."

Prosigue el autor señalando que: "*Fiore explica así la retroactividad de la ley: "Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido; si, por el contrario, en el momento en que la ley nueva comenzó a estar en vigor, el derecho aún no se había adquirido individualmente, pero estaba in fieri, por nacer, no podrá ya adquirirlo el individuo sino con arreglo al precepto imperativo de la nueva ley."*

Por las consideraciones expuestas soy de criterio de que no puede otorgarse un efecto retroactivo a una resolución que no cumple con los presupuestos para ello, y que posee una jerarquía inferior a la Ley, contrariando lo dispuesto en el artículo 46 constitucional, el cual preceptúa lo siguiente:

Artículo 46. Las leyes no tienen efecto Retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal, la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

De la disposición constitucional reproducida se destacan los siguientes supuestos:

1. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, .excepto las de orden público o de interés social, cuando en ellas así se exprese;
2. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

Tanto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como la Sala Tercera de lo Contenciosos Administrativo y Laboral, se han pronunciado a través de sus Fallos, sobre la interpretación del artículo 46 de la Constitución Política de la República

mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían perjudiciales y ella carecía de todo fundamento.

...

... la legislación panameña que ciertamente remite al legislador para que sea él quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero además vincula esta determinación al hecho de que la nueva ley sea de 'orden público e interés social'.

Esta especial circunstancia de la fórmula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, 'tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma'. (Fallo de 31 de enero de 1992. Mag Rodrigo Molina Amuy).

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DAVID MEJÍA, EN REPRESENTACIÓN DE ERNESTO CHU JORDÁN, CONTRA EL DECRETO N° 34 DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1996, DICTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, DOCE (12) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

En la demanda formulada por el Bufete Vallarino y Asociados únicamente se impugna como inconstitucional el artículo 2° del Decreto demandado, por considerarlo infractor del artículo 43 de la Constitución Política, que consagra el principio de "irretroactividad de la ley" excepto las de orden público y de interés social cuando en ellas así se exprese.

Como es sabido, la retroactividad de la ley supone la aplicación de sus preceptos a hechos o situaciones acaecidas antes de su entrada en vigencia. En el presente caso, no cabe duda de que el Tribunal Electoral le ha atribuido efectos retroactivos al artículo 2° del Decreto acusado de inconstitucional, al disponer, a través de la Dirección General de Registro Civil y por vía administrativa, la cancelación de las inscripciones de nacimientos de los hijos de padre o madre panameños nacidos en el exterior realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho Decreto, que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto en cita. Cabe señalar que, según expresó el Pleno de la Corte en su Sentencia del 24 de octubre de 1997, la inscripción de estos nacimientos en el libro denominado Panameños Nacidos en el Exterior implica la adquisición de la nacionalidad panameña, con todos los derechos inherentes a esa calidad del estado civil de las personas (Cfr. Registro Judicial de octubre de 1997, pág. 21). Por tanto, le asiste razón al Bufete Vallarino y Asociados y la firma forense Moreno, Márquez y Preciado, porque de acuerdo con el precepto constitucional que en esta oportunidad se cita como violado, sólo la ley puede tener efectos retroactivos, siempre que sus disposiciones sean de orden público o de interés social y que en ellas así se exprese.

Jurisprudencia de la Sala Tercera:

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. CARLOS IVÁN FUENTES EN REPRESENTACIÓN DE DISTRIBUIDORA AGUADULCE, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.215-05-064 DEL 22 DE

ABRIL DE 2005, EMITIDA POR LA ADMINISTRADORA PROVINCIAL DE INGRESOS DE COCLÉ DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. -PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE FEBRERO DE DOS MIL NUEVE (2009).

Al examinar la disposición anterior dentro del marco de la Ley 6 de 2005 que entró a regir a partir de su promulgación, o sea, el 3 de febrero de 2005, en el caso bajo examen, este Tribunal interpreta lo externado por el Procurador de la Administración en su Vista 441 en cuanto a que, no resulta acertado que dicha Ley se aplique a hechos ocurridos o acaecidos con anterioridad a su promulgación que le dio vida jurídica, de donde se infiere que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social. En consecuencia, en virtud del principio de irretroactividad de la ley no podía ser desconocido, salvo que la Ley que introduzca la variación jurídica señale expresamente que es de orden público o interés social, tal cual lo ordena el artículo 46 (anteriormente 43) de la Constitución Política de la República que, preceptúa, lo siguiente:

"Artículo 46. La Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada." (subrayado es de esta SALA).

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas, señala "Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación." (Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Edición 1998, Editorial Heliasta, página 353).

La Sala Tercera se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la irretroactividad de las leyes, a tal efecto, en sentencia de 14 de julio de 2000, señaló lo siguiente:

"Esta interpretación de la Sala es conforme con el artículo 43 de la Constitución Política, que consagra el conocido 'principio de irretroactividad de las leyes'. De acuerdo con este principio constitucional, las leyes, por regla general, surten efectos hacia el futuro, es decir, que se dictan para regular o normar situaciones jurídicas acaecidas después de su entrada en vigencia. Empero, excepcionalmente, pueden regular y afectar situaciones ocurridas antes de su promulgación, esto es, pueden tener efectos retroactivos, para lo cual deben cumplirse los presupuestos consignados en dicho precepto, es decir, debe tratarse de leyes o normas de orden público o de interés social y su carácter retroactivo debe estar expresamente previsto." (subrayado es de esta SALA)

Posteriormente, se pronunció en ese mismo sentido en cuanto a la irretroactividad de las leyes, mediante resolución de 27 de marzo de 2002, señalando lo siguiente:

"Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o interés social, tal cual lo ordena la Constitución de la República en su artículo 43, que no huelga decir, establece el principio de irretroactividad de las Leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho." (subrayado es de esta SALA).

Como es fácil advertir, en atención a lo preceptuado en la Constitución Política de la República; al igual que, en los pronunciamientos de la Sala Tercera, para que exista la retroactividad, salvo en los casos de materia criminal, la disposición debe expresar que es de orden público o de interés social y, debe enunciar su carácter retroactivo; de no ser así, no es viable esa consideración.

El razonamiento reiterado del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y de la Sala Tercera, en cuanto al principio general del derecho de irretroactividad de la ley, es que el mismo constituye un pilar del Estado de Derecho que permite alcanzar la seguridad y certeza jurídica que reclama la sociedad.

En aras de preservar este principio de seguridad jurídica, los actos administrativos no se aplican retroactivamente, salvo casos de excepción, tal como señala el ilustre jurista iberoamericano Dr Jaime Vidal Perdomo, cuando nos señala que: "Normalmente no se reconocen efectos retroactivos a los actos de la administración, es decir, para regular situaciones del pasado; sin embargo, la Ley puede ordenarlos, precisamente para corregir lo que se ha formado mal. Como en otras hipótesis, esta voluntad legislativa puede enfrentarse a derechos constituidos antes, bien o mal, y allí surge un problema de eventuales indemnizaciones. En el derecho español el asunto está legislado y allí se admite, como en el derecho francés, la retroactividad para cuando la administración deba restablecer una situación como consecuencia de una sentencia de nulidad; para ejecutar el fallo, el ente público debe reconstruir el pasado como si el acto anulado no hubiera existido" (Vidal Perdomo, Jaime., Derecho Administrativo, Décima tercera edición, Legis editores 2008, página 305 y 306).

En igual medida, y por la importancia que reviste el tema en estudio considero oportuno referirme a las funciones de la Asamblea Nacional. Al respecto, el constitucionalista Dr. Cesar A. Quintero, notable jurista panameño (q.e.p.d.), señaló la particularidad de nuestro sistema de dividir las funciones de la Asamblea (hoy Asamblea Nacional) en tres categorías: legislativas, judiciales y administrativas. En ese sentido indica que "es interesante observar, asimismo, que

el método que ha seguido el Constituyente en las tres Constituciones para clasificar las funciones de la Asamblea es exclusivamente formalista. En consecuencia, clasifica como legislativas todas aquellas funciones que la Asamblea realiza en forma de ley. No ha tenido, pues, en cuenta el hecho de que dichas funciones sean intrínsecamente de sustancia legislativa o no. Incluye, por ejemplo, entre las legislativas la de aprobar o improbar los contratos que celebre el ejecutivo y la de decretar los monumentos públicos que haya de erigir el Estado, cuando éstas son funciones de índole administrativa. Asimismo, enumera como función legislativa la de conceder amnistía, la cual en realidad es una función de carácter judicial. Lo que ocurre es que la Asamblea realiza las funciones que acabamos de citar por medio de leyes formales. Y en vista del criterio puramente formalista adoptado se les clasifica como funciones legislativas." (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Librería Antonio Lehmann, San José, 1967, página 507).

En esta misma obra, manifestó que de acuerdo con el criterio formalista seguido por la Constitución para clasificar las funciones de la Asamblea, "las llamadas administrativas no son ejercidas por medio de leyes, sino de resoluciones u actos análogos".

Es de advertir que la Resolución No. 2 de 3 de julio de 2009, dictada por la Asamblea Nacional, atacada a través de la presente acción constitucional, ha sido proferida en atención al contenido del numeral del Artículo 161 de la Constitución Política, que contiene una enumeración de las funciones administrativas de la Asamblea Nacional, que es del tenor siguiente:

"Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

- 1.- Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma que prescribe la Ley.
- 2.- Admitir o rechazar la renuncia del Presidente y del Vicepresidente de la República.

- 3.- Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite, y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.
- 4.- Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa.
- 5.- Nombrar al Contralor General de la República, y al subcontralor de la República, al Magistrado del Tribunal Electoral y a su suplente que le corresponda conforme a esta Constitución.
- 6.- Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y el Reglamento Interno, las Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa y las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.
- 7.- Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos, a juicio de la Asamblea Legislativa, sean responsables de actos atentarios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Legisladores, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea.
- 8.- Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República.
- 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 ser oídos en la sesión para la cual fueron 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.
- 10.- **Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.**
- 11.- Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución." (Resalta el Pleno).

En resumen, el procedimiento para recobrar o rehabilitar los citados derechos ha sido atribuido por disposición constitucional a la Asamblea Nacional, conforme lo dispone el Artículo 161, numeral 10 de la Constitución Política, al establecer dentro de sus funciones administrativas las de rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.

A través de nuestra historia constitucional, los constituyentes le han conferido competencia exclusiva a la Asamblea Nacional, dentro de sus funciones administrativas, para rehabilitar a los que hayan perdido la nacionalidad o derechos inherentes a la ciudadanía.

No obstante, debo señalar que aunque la Resolución atacada cumple con la mayoría de los elementos propios del acto administrativo (sujeto, voluntad, objeto, motivo, mérito y forma) la misma tiene una particularidad especial, es de carácter constitucional. Es decir, la misma nace de una función administrativa otorgada a un órgano del Estado por disposición constitucional. Siendo dicho acto distinto a la mayoría de los actos administrativos típicos que dicta la Asamblea Nacional (nombramiento, destituciones, entre otros)

Ahora bien, para poder determinar si el acto administrativo de naturaleza constitucional, emitido por la Asamblea Nacional, en ejercicio de su función administrativa, ha infringido las normas constitucionales aducidas por lo demandantes, es importante señalar el origen y los antecedentes del mismo, es decir, cómo surgió dicho acto administrativo.

Para tal efecto, me permito esbozar, sucintamente, un recuento de los hechos que guardan relación con el caso que nos ocupa:

- Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, con cédula de identidad personal No.8-400-452 es panameño por nacimiento, de conformidad con el artículo 8 de la Constitución Nacional. (nació en Panamá un 17 de febrero de 1957)

- Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, adquirió la nacionalidad estadounidense, por lo que de conformidad con el artículo 13 de la Constitución, al mismo se le suspende de manera tácita la ciudadanía o los derechos inherentes a ésta.

- El día 6 de abril de 2009, el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, presentó mediante apoderado una solicitud a la Dirección Nacional de Registro Civil con la finalidad que *"se proceda a anotar en el libro de Inscripciones de Nacimiento de Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, con cédula 8-400-452, que le fueron suspendidos sus derechos ciudadanos al adquirir la nacionalidad estadounidense y que se sirvan anotar igualmente que posteriormente, Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, recobró sus derechos ciudadanos como nacional panameño y que goza plenamente de sus derechos políticos y ciudadanos"*.

- La Dirección Nacional de Registro Civil mediante Resolución de 14 de abril de 2009, resolvió ADMITIR parcialmente la solicitud presentada, en cuanto a iniciar el trámite para comprobar la adquisición de otra nacionalidad vía naturalización y la consecuente suspensión de derechos ciudadanos en la inscripción de nacimiento 8-400-452 correspondiente al señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón,. Asimismo, se inhibió por falta de competencia de conocer la solicitud de recobro de derechos ciudadanos del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, toda vez que ello es competencia privativa de la Asamblea Nacional, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 161 de la Constitución. (como una de sus funciones administrativas)

- Esta decisión fue confirmada por la propia Dirección Nacional de Registro Civil y por el Tribunal Electoral, en virtud de los recursos de reconsideración y apelación propuesto por los apoderados del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, respectivamente. (Resoluciones de 13 de mayo y 3 de junio) (ver página del Tribunal Electoral)

-Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, es electo Alcalde del Distrito de Panamá en las elecciones de mayo de 2009.

- Ante el Tribunal Electoral se presentó una demanda de Nulidad de Proclamación contra la candidatura del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, con base a la causal 14 del artículo 339 del Código Electoral, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 339. Toda demanda de nulidad a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar basada en alguna de las siguientes causales:

“...

14. La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código.”

- La demanda de nulidad se fundamentaba en el hecho que el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, tenía suspendidos sus derechos ciudadanos y, por lo tanto, no cumplía con este requisito esencial para optar a un cargo de elección popular, por lo que no podía ser proclamado como Alcalde del Distrito de Panamá.

- Estando pendiente la decisión del caso ante el Tribunal Electoral, la Asamblea Nacional en virtud de la función administrativa otorgada por el numeral 10 del artículo 161 de la Constitución Nacional emite la Resolución No.2 de 3 de julio de 2009, por la cual se resolvió ***“REHABILITAR los derechos inherentes a la ciudadanía del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, desde el año 2000.”*** En virtud de ello, el Tribunal Electoral mediante Resolución de 7 de julio de 2009, declara “Sustracción de Materia” dentro de la demanda de Nulidad de la Proclamación de Alcalde del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón,

De las consideraciones expuestas con antelación, se desprende que ante la negativa de la jurisdicción electoral de pronunciarse sobre la solicitud de rehabilitación de los derechos del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, éste se ve compelido a acudir a la Asamblea Nacional para solicitar la rehabilitación de

sus precitados derechos ciudadanos, tal y como dispone el artículo 161 de la Constitución Nacional (num.10).

Ahora bien, el último párrafo de la foja 13 de la decisión de mayoría señala que *"en torno al tema del procedimiento para rehabilitar los derechos inherentes a la ciudadanía, debe aclararse que si bien es cierto se encuentra vigente la Ley 31 de 2006, "Que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral," no puede soslayarse que este cuerpo normativo ni otro que se conozca, regula y desarrolla el procedimiento para "rehabilitar" esos derechos que devienen de la ciudadanía. Es decir, que las circunstancias fácticas del caso que nos ocupa, así como lo relacionado a la forma de ejercer la facultad legislativa establecida en el numeral 10 del artículo 161 de la Constitución Nacional, carecen de disposiciones claras y explicativas del procedimiento a seguir en estos casos, lo que evidencia un vacío jurídico"* Concluye la mayoría que la Ley "no desarrolla el procedimiento de recuperación de los derechos inherentes a la ciudadanía"

Considero atinadas las consideraciones de la mayoría, en el sentido de que el hecho que el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, haya fijado desde el año 2000, su domicilio permanente en el territorio nacional, de por sí y de forma tácita, tal proceder, le restituye sus derechos ciudadanos, puesto que no existe disposición legal, ni constitucional que establezca dicho procedimiento.

No obstante, contrario a lo que señala la mayoría considero que sí existe un procedimiento para la rehabilitación de la ciudadanía en aquellos casos en que ésta se encuentre suspendida formalmente.

Este criterio lo fundamento en las siguientes premisas: El artículo 13 de la Constitución Nacional dispone que *"La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía."* Asimismo, esta disposición establece que la renuncia

tácita se produce **cuando se adquiere otra nacionalidad** (como el caso que nos ocupa) o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.

En concordancia con esta disposición constitucional, el artículo 133 de la Carta Magna, establece que el ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:

"1. Por causa expresada en el artículo 13 de esta Constitución"

No obstante lo anterior, seguidamente el artículo 134 de la Constitución dispone que *"La Ley regulará la suspensión y recobro de la ciudadanía"*

Sobre el particular, el maestro César Quintero en su obra Derecho Constitucional señala lo siguiente:

"....¿Pierde automáticamente su nacionalidad el panameño que incurre cualquiera de los casos definidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 15? Es decir ¿se puede considerar que su llamada renuncia tácita se perfecciona **ipso iure**? O ¿es necesario que haya un pronunciamiento expreso de las autoridades competentes nacionales? Nos inclinamos a favor de responder afirmativamente a esta última interrogante. Si la renuncia expresa requiere para su perfeccionamiento la aceptación de la autoridad ante quien se presenta ¿por qué la llamada renuncia tácita ha de tener más fuerza en cuanto a sus efectos?... Las disposiciones citadas corroboran la tesis de que la llamada renuncia tácita de la nacionalidad no ocasiona la pérdida de ésta. Por tanto, es necesario un pronunciamiento de la autoridad nacional. La autoridad competente, según la Ley, es la Corte Suprema de Justicia. Y sus decisiones sobre esta materia deben revestir la forma de sentencias, que han de ser inscritas en el Registro Civil... Y repetimos, nadie puede perderla, sino mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia, debidamente inscrita en el Registro del estado civil de las personas y anotada al margen de la respectiva partida de nacimiento de la persona afectada" (Resalta el Tribunal) (Tomo I, 1967, págs. 85, 86 y 37).

Siguiendo el anterior criterio doctrinal, soy de opinión que a la fecha en que Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, adquiere la nacionalidad estadounidense (1996), al mismo no se le suspendían automáticamente los derechos ciudadanos, ya que la propia Constitución en su artículo 134 establece claramente que *"La ley regulará la suspensión y recobro de la ciudadanía."*

En ese sentido, soy de opinión de que se requería el pronunciamiento de la autoridad competente para la formalización de dicha suspensión, que en este caso

concreto, lo es la Dirección Nacional del Registro Civil, en virtud de lo estipulado en la Ley 31 de 2006, y por lo tanto, la misma era aplicable al momento que se presentó la solicitud de suspensión de la ciudadanía ante la Dirección Nacional de Registro Civil, por parte del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón.

Ante este escenario, tenemos que el artículo 107 de la referida Ley dispone lo siguiente:

Cuando la Dirección Nacional de Registro Civil compruebe que un nacional panameño ha adquirido otra nacionalidad o ha entrado al servicio de un Estado enemigo, procederá, **mediante resolución motivada**, a ordenar la suspensión de los derechos ciudadanos o a cancelar la nacionalidad, según proceda, en la partida de nacimiento de la persona que se trata.

Es decir, de conformidad con la Constitución y la Ley existe un procedimiento para la suspensión de la ciudadanía. El primer aspecto le corresponde al Registro Civil y el recobro de la ciudadanía es competencia, entonces, de la Asamblea Nacional (art. 161 num.10)

Por lo tanto, si no existía un pronunciamiento formal de la autoridad competente con relación a la suspensión de los derechos ciudadanos del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, el mismo conservaba sus derechos y así los ejerció una vez retornó a suelo panameño.

Debo hacer énfasis que en la Constitución Política de la República de Panamá, establece que los derechos ciudadanos se suspenden al renunciar tácitamente a la nacionalidad y previo cumplimiento de los trámites legales antes señalados. No obstante, no existe disposición constitucional o legal que señale que se recuperan de manera tácita.

Por consiguiente, si bien es cierto que no existe disposición expresa que regule el procedimiento para la rehabilitación de los derechos ciudadanos, sí existe un procedimiento para la suspensión de la ciudadanía. Por lo tanto, resulta lógico que sólo se pudo rehabilitar la ciudadanía de Bosco Ricardo Vallarino Castrellón cuando la misma haya estado suspendida previa y formalmente, a

través de la resolución motivada por la Dirección Nacional de Registro Civil; de allí, pues que lo viable jurídicamente era que el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón, al presentar su solicitud de rehabilitación de ciudadanía ante la Asamblea Nacional, debió acompañarla con la resolución motivada emitida por la precitada Dirección Nacional de Registro Civil, en la cual se le reconocía la suspensión de sus derechos ciudadanos. Por lo tanto, de haberse procedido en dicha forma, se estaría dando fiel cumplimiento al procedimiento administrativo establecido en la esfera de la jurisdicción administrativa.

Por lo anterior, expreso mi VOTO RAZONADO en el presente negocio, una vez precisadas las consideraciones adicionales que me llevan a respaldar la decisión adoptada.

Atentamente,


Víctor Leonel Benavides Pinilla.


Carlos H. Cuestas
Secretario General

Fecha ut supra.

Entrada N°127-10

Magistrado Ponente: Hernán De León

Acción de Inconstitucionalidad presentada contra la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 expedida por la Asamblea Nacional.

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN

En el presente negocio, el Pleno se ha pronunciado sobre la Acción de Inconstitucionalidad presentada contra la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009, expedida por la Asamblea Nacional que rehabilitó los derechos ciudadanos del señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón.

A mi juicio, en atención a la importancia del caso, al igual que por el amplio debate que mereció la Acción Constitucional que nos ocupa, estimo conveniente, no obstante estar de acuerdo con la decisión adoptada, exponer mi posición en relación con la decisión asumida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 de la Asamblea Nacional se refiere a la rehabilitación de derechos ciudadanos de una persona particular, en este caso, el señor Bosco Ricardo Vallarino. La Resolución respectiva fue dictada con fundamento en el numeral 10. del artículo 161 de la Constitución Nacional. Sin embargo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia analizó si la Asamblea Nacional podía dar a tal Resolución carácter retroactivo. En efecto, la Asamblea Nacional dispuso en la Resolución replicada que, "el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón reasumió su ciudadanía desde el año 2000, cuando fijó su domicilio permanente en el territorio de la República de Panamá". Tal declaración no tiene fundamento porque: en primer lugar dio carácter de retroactividad a su propia Resolución, en la que en el punto 2 de la

misma dispuso: "Rehabilitar los derechos inherentes a la ciudadanía del señor Bosco Ricardo Vallarino Castellón". En mi opinión era posible, a la luz del numeral 10. del artículo 161 de la Constitución Nacional, que la Asamblea Nacional, como parte de sus atributos constitucionales rehabilitara los derechos ciudadanos de dicha persona. Lo que no podía la Asamblea Nacional era disponer que tal rehabilitación de la ciudadanía tuviera efecto a partir del año 2000, esto es, con efecto retroactivo.

Si el artículo 46 de la Constitución Nacional establece los requisitos que debe cumplir una Ley para tener carácter retroactivo, ha de considerarse que iguales o mayor requisitos debe cumplir otro acto de menor jerarquía, como es el caso de un Decreto, una Resolución, etc. Bien podría interpretarse que cuando el artículo 46 de la Constitución Política utiliza la palabra Ley, se refiere a una Ley formal, a una ley material. La primera es aquella aprobada por el Órgano Legislativo, en tres días distintos, sancionada por el Órgano Ejecutivo y promulgada en la Gaceta Oficial. Por su parte, la Ley material es la que dicta el Órgano Ejecutivo, previo el otorgamiento por la Asamblea Nacional de una Ley de facultades extraordinarias, como es el caso de los Decretos-Leyes.

El artículo 46 obliga al legislador a definir en la propia Ley su carácter de orden público e interés social. Ahora bien, debe plantearse qué se entiende por una Ley de orden público e interés social.? Se parte del hecho cierto que para mayor claridad debe establecerse en la Ley que la misma es de orden público. Que en ausencia de tal calificación, la Ley podría indicar que la misma regulará situaciones anteriores a su promulgación, en cuyo caso, si existiese duda, tendría que analizarse si dicha Ley es realmente de orden público o de interés social. Si esto es así, lo que se dice para una Ley formal o material

debe conllevar mayor exigencia para el caso de una Resolución administrativa de la Asamblea Nacional. Sabido es, que en el caso de la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009, la misma fue aprobada por mayoría simple, ya que no se exige en estos casos mayoría calificada.

La condición general es que las leyes no tienen efecto retroactivo. Precisamente, porque no se quiere que cualquier Ley pueda extender su eficacia a situaciones o hechos ya consumados, a sea, anteriores a la vigencia de la misma. Precisamente, porque el carácter de no retroactividad del acto administrativo es lo que da certeza jurídica a las personas, dado que la administración dicta a menudo actos que gozan precisamente del principio de legalidad de la ejecución, esto es, que se presume legal el acto emitido. De no existir certeza jurídica habría una evidente inseguridad. Imaginemos por un instante la situación que se produciría con un impuesto, tasa o arancel que se imponga con carácter retroactivo.

Para el francés, Henri CAPITANT, citado por el Doctor César Quintero en su obra "Derecho Constitucional", son de orden público las leyes que tienen que ver con el orden del Estado, o sea, "con la coordinación de las instituciones y la organización de las reglas que son indispensables para la existencia y funcionamiento del Estado"... Por su parte nos dice el Dr. Quintero que el autor francés, PLANIOL, define dichas leyes como "disposiciones motivadas por un interés general". De acuerdo con esta definición, la ley de orden público prácticamente se identifica con la de interés social.

Se considera que en términos generales, las normas de derecho público, son muchas veces por naturaleza de interés social, lo que no significa que dichas normas tengan forzosamente efecto retroactivo.

Aún más, se debe entender que el carácter de retroactividad de una ley tampoco depende que el legislador califique expresamente de orden público o de interés social a una ley al momento de dictarla. De acuerdo con el Dr. César Quintero, "el legislador no puede dar arbitrariamente el calificativo de ley de orden público o de ley de interés social a cualquier norma que expida. Tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma. (QUINTERO, César, "Derecho Constitucional", Tomo I, Litografía e imprenta, Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, págs.179 y 180). No cabe duda, tal como se dice en la presente Sentencia de Constitucionalidad, que la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 de la Asamblea Nacional violó el Artículo 46 de la Constitución Nacional.

No obstante lo anterior, en la parte motiva de esta Sentencia de Constitucionalidad se indica que, "... el análisis que precede sirve igualmente para considerar que se vulneran los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional, ya que se ha concluido que el actuar de la Asamblea de Diputados fue contrario al proceso establecido para las leyes con efecto retroactivo, desatendiéndose con esto, disposiciones claras sobre la materia. Pero la contravención al procedimiento también se hace evidente, porque a nuestro juicio, la resolución atacada decide aspectos no contemplados o permitidos en la Constitución. Expliquemos.". Debo expresar que no comparto el señalamiento expuesto, por cuanto que el artículo 17 de la Constitución Nacional lo que hace es un llamado a todas las Autoridades de la República para proteger en su vida, honra y bienes a todos los nacionales y a los extranjeros bajo su jurisdicción, al igual que impone la obligación de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales

y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley**. De efectuarse una interpretación amplia del artículo señalado se podría concluir, erróneamente, que toda Demanda que tenga por objeto la protección y defensa de un precepto constitucional entrañaría la violación del artículo 17 citado, lo que no es cierto; en todo caso, en el momento en que esta Corporación de Justicia declara la inconstitucionalidad de un acto, está haciendo cumplir la Constitución y la Ley. Por tanto, la Autoridad que dicta el acto atacado de inconstitucionalidad no es la única obligada a cumplir con el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Soy de la opinión, respetuosamente, que la Asamblea Nacional tampoco violó el artículo 32 de la Constitución Política al dictar la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 por cuanto al aprobar la misma actuó con fundamento en el numeral 10 del Artículo 161 de la Constitución Nacional. De considerarse que la Asamblea Nacional al dictar la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009 violó el Debido Proceso, lo que cabía era una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales y no una Demanda de Inconstitucionalidad.

Resulta útil hacer referencia al procedimiento establecido para la rehabilitación de la ciudadanía y si tal rehabilitación se produce en forma tácita. Si bien existe un procedimiento para regular la suspensión de la ciudadanía (Artículo 107 de la Ley 31 de 2006), no existe un procedimiento para regular la rehabilitación de dicha ciudadanía. En este último caso debemos atenernos a lo que dispone el numeral 10 del Artículo 161 de la Constitución Nacional, que otorga competencia Constitucional a la Asamblea Nacional para **rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía**. Así las cosas, la ciudadanía una vez suspendida en forma tácita no se recupera o

rehabilita en forma tácita, a pesar que según la Doctrina Suarez, la que debe su nombre al Ex Canciller colombiano, Marco Fidel Suárez, contenida en la Convención de 1906, aprobada en la Tercera Conferencia Panamericana del mismo año, celebrada en Río de Janeiro, que fija la condición de los ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen, la cual fue ratificada por la República de Panamá mediante la Ley 24 de 17 de enero de 2011 (Gaceta Oficial 1370 de 10 de marzo de 1911). Por tanto, a pesar que el señor Bosco Ricardo Vallarino Castrellón fijó su residencia en la República de Panamá en el año 2000, la rehabilitación de su ciudadanía se produjo en la fecha en que se dictó la Resolución de la Asamblea Nacional que decidió sobre el tema, o sea la Resolución N°2 de 3 de julio de 2009, luego de la solicitud que al efecto hiciera el señor Vallarino Castellón.

Con base en lo que dejo expuesto, estimo de importancia suscribir el presente voto razonado.

Fecha ut supra



OYDÉN ORTEGA DURÁN
Magistrado



DR. CARLOS H. QUESTAS G.
Secretario General

Entrada No. 127-10

Ponente: MGDO. HERNÁN DE LEÓN BATISTA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 2 DE 3 DE JULIO DE 2009 EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA NACIONAL DE DIPUTADOS

VOTO RAZONADO

Con el mayor respeto, debo manifestar a los distinguidos Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que aún cuando acompaño la decisión de declarar inconstitucional, en lo que concierne al alcance, en el tiempo, de los efectos de la Resolución Administrativa No. 2 de 3 de julio de 2009 expedida por la Asamblea Nacional de Diputados; aprovecho la oportunidad para presentar las razones que me han llevado a tomar esta determinación, junto con algunas reflexiones que me permito compartir, con el sano interés de contribuir a fijar conceptos en relación a temas como el ejercicio de derechos políticos y funcionamiento de las instituciones públicas, de conformidad con las cuotas de competencia y atribuciones que ha endosado directamente el texto constitucional.

I. EXPLICACIÓN DEL VOTO

He concurrido con mi voto a respaldar la sentencia que declara inconstitucional la Resolución No. 2 de 3 de julio de 2009 expedida por la Asamblea Nacional de Diputados de la República de Panamá, pues dentro del fallo del Pleno se confirman y afianzan los siguientes planteamientos:

1. Que la Constitución Política de la República fija, de manera clara, directa y objetiva, que la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a la persona humana con la organización social y política, llamada Estado; así mismo, se hace la distinción con el concepto de ciudadanía, el que se encuentra reservado para una categoría específica de nacionales y que, en resumen,

involucra el ejercicio de derechos políticos. En el texto constitucional se determinan las modalidades de la nacionalidad panameña, como se adquiere la misma, no obstante, se establece que aquella puede ser objeto de renuncia, lo que trae como consecuencia, la pérdida de la misma, cuando se trate de nacionalidad derivada o por naturalización, o la suspensión del ejercicio de derechos ciudadanos, en el caso de nacionalidad de origen o adquirida por nacimiento.

2. Que la renuncia expresa o tácita de la nacionalidad, con la consecuente suspensión de derechos ciudadanos, no es un acto que opere de manera autónoma y de hecho, sino que reclama, en ambos casos, la existencia de un mecanismo procesal, aún cuando quede residenciado en la sede administrativa, en el que se emita una resolución que de por acreditada esta situación, la que debe ser inscrita en el registro de actos vitales de la persona.
3. Que sólo la Asamblea Nacional, por mandato del Constituyente, tiene la capacidad de rehabilitar los derechos ciudadanos.
4. Que la ilegitimidad constitucional de la Resolución No. 2 de 3 de julio de 2009 de la Asamblea Nacional de Diputados, queda circunscrita al efecto retroactivo que se le otorgó.

II. LOS MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTÁN PUESTOS PARA SUMINISTRAR DEFENSA, ESTABILIDAD Y VIGENCIA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES; POR ESA RAZÓN EL ESCRUTINIO Y LA DECISIÓN FINAL NO PUEDE ESTAR CONFINADO A LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR EL RECURRENTE.

La Constitución Política de la República es la norma esencial dentro del Estado panameño, aquella expresa, a través de reglas positivas, una serie de principios y valores, sobre los cuales se debe desarrollar toda la actividad social de la nación. Dentro de ese elenco de valores, se promociona el respeto de la dignidad

humana, la vocación democrática del Estado y sus instituciones de gobierno, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales, como el patrón que determina el contenido de las funciones de todas las instituciones públicas.

Esta circunstancia le suministra a la constitución la virtud de norma original, disponiéndose como la matriz a partir de la cual se desarrolla todo el sistema jurídico. No obstante a ello, para blindar el contenido de constitución y afianzar el respeto y reverencia que al mismo deben dispensar todos los actores sociales dentro del Estado, el texto constitucional abriga una serie de mecanismos de apología o defensa con miras a asegurar la primacía y permanencia de los postulados constitucionales.

Ahora bien, la tarea u objetivo central de tales mecanismos de defensa y tutela constitucional es la de asegurar la efectividad y estabilidad de cualquier gestión del poder público al texto, principios y valores presentes en el contenido constitucional.

Si ello es así, cuando se ejerce la función de asegurar la eficacia y vigencia de la constitución frente a actos normativos y gestiones de todo orden, prohijadas por servidores públicos, la tarea esencial del órgano a quien se le encarga el conocimiento de tales instrumentos, es precisamente la de reivindicar la supremacía, estabilidad y vigencia del texto constitucional.

Por ello, en materia de control constitucional opera el denominado principio de UNIVERSALIDAD, en razón de lo cual, el Juez constitucional no está obligado a conformarse con los argumentos que presenta la parte que promueve algún mecanismo de control constitucional objetivo y abstracto, pues está obligado, el Juez Constitucional, en primer lugar a realizar un escrutinio lato y prolijo del acto impugnado como inconstitucional, cotejando éste con todo el contenido de la constitución, lo que habilita a sustentar la decisión en razonamientos en los que se puede prescindir del discurso hecho por el recurrente, tanto en la narración de

hechos, en la descripción de las normas constitucionales que se consideran infringidas y en el concepto mismo de la infracción.

De frente a lo expuesto, debo manifestar, ante el resto de los colegas magistrados, que no comparto el criterio que pretende confinar el argumento del juez constitucional, para dar solución a una acción de control constitucional, a lo dicho por el recurrente. Debo reiterar, una vez mas, que a mi modo de ver, aunque pueda advertirse una serie de motivaciones con notable carga de subjetividad, cada vez que se promueve una acción de inconstitucionalidad; la función primordial de aquella es la de procurar la eficacia del texto constitucional, circunstancia que trasvasa los intereses o anhelos de la persona que invoca la herramienta de tutela o protección constitucional.

Una consecuencia elemental de lo dicho, es que el efecto de las decisiones en materia de control constitucional no queda desterrado al circuito vital de una persona, o grupo de personas, particularmente las que promueven la acción de inconstitucionalidad, sino que estas decisiones tienen un alcance global, pues deben ser acatadas por todos los habitantes de la República; fijan conceptos; establecen márgenes de interpretación que se distinguen por su estabilidad en el tiempo; sin soslayar que suministran una solución final, estable y obligatoria hasta para el propio sistema jurisdiccional.

III. EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO, DENTRO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL SE ESTABLECEN LAS PARCELAS O MÁRGENES DE ACCIÓN DE CADA INSTITUCIÓN ESTATAL.

La revisión, serena y escrupulosa del texto constitucional deja ver que la organización del gobierno Estado se distribuye, originalmente, en tres grandes secciones, a las que se les denomina “poderes” u “órganos”. A su vez, dentro de cada una de esos segmentos, por delegación del constituyente, el legislador ordinario

fue dando vida a una serie de entidades, creadas para cumplir con el conjunto de deberes que han sido abrigadas en el texto constitucional o derivadas de los principios insertos en el discurso constitucional.

Al desglosar la organización pública en una serie de entidades, a cada una se les asigna una cuota de funciones o competencias, sin que aquellas puedan ser asumidas o usurpadas por ningún otro organismo o institución dentro del sistema gubernamental.

Así mismo, es oportuno indicar, que existen instituciones directamente creadas por el constituyente, quien también estableció, el rango de funciones o parcela de competencias que le corresponde a las mismas.

En ese sentido, nuestro sistema constitucional inicia con la declaración de principios básicos en los que se sostiene el Estado y su gobierno, pasa por señalar y fijar los requisitos y consecuencias derivadas del vínculo que opera entre las personas y el Estado a través del concepto de la nacionalidad, define los derechos fundamentales, reconoce los derechos políticos y finalmente crea toda la estructura institucional y burocrática a través de la cual se cumple con las proclamas patrocinadas en el texto constitucional.

Dentro de esa secuencia, se fija no sólo conceptos sustantivos que permiten dar vida y entender diversos fenómenos e instituciones que concurren en la formación del Estado, sino también cómo operan tales instituciones y el mecanismos a través del cual, el discurso constitucional, cobra vida.

En este sentido, el constituyente estableció que se entiende por nacionalidad, cómo se adquiere, cuáles son sus modalidades, qué consecuencias jurídicas se derivan del concepto y derecho de nacionalidad, particularmente en lo que toca al alcance de las funciones tutelares del Estado para con la persona, así como la participación de esa persona, titular de la nacionalidad panameña, dentro de la

dinámica de las instituciones de gobierno por conducto del ejercicio de los derechos políticos.

Sin embargo, para asegurar la efectividad de tales derechos, desde la constitución, o a través de la legislación por conducto de la reserva de ley, se crea la estructura institucional, se definen las competencias y los flujos u hojas procesales que permiten hacer efectivos tales derechos.

Establecida esta estructura, no es dable ni permitido que ningún organismo gubernamental, puede subrogarse en la posición de otra institución, y entrar a ejecutar tareas que originalmente no le competen.

Este planteamiento tiene sustento en diversas normas constitucionales, particularmente lo dispuesto en los artículos 8, 13, 132, 134 y el numeral 10 del artículo 161.

ARTICULO 8. La nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional.

ARTICULO 13. La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía. La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas.

La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo.

ARTICULO 132. Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.

ARTICULO 134. La Ley regulará la suspensión y recobro de la ciudadanía.

ARTICULO 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

...

10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.

Así las cosas, la constitución ha fijado, en forma específica, que corresponde a la Asamblea Nacional de Diputados asumir la función administrativa de rehabilitar los derechos ciudadanos que hayan sido suspendidos en razón de la renuncia, tácita o expresa, a la nacionalidad panameña. Sin embargo, las funciones del Parlamento se concretan y concluyen en ello, pues dentro del Estatuto Constitucional, así como en el desarrollo a través de ley que hace el Órgano Legislativo, no le ha sido encomendado al Parlamento asumir la función de declarar la existencia de una

renuncia a la nacionalidad con la consecuente suspensión de derechos ciudadanos, pues esta tarea ha sido encargada a brazos particulares de la administración pública, Poder Ejecutivo o Registro Civil, según sea el caso que se trate de renuncia expresa o tácita a la nacionalidad, respectivamente.

No se puede pasar por alto, que la ruptura o suspensión del vínculo jurídico que une a una persona con un Estado, o que le autoriza a intervenir activamente en el ejercicio de funciones públicas, no es una situación que se constituya de hecho, sino que requiere de una declaración, que es consecuencia de un procedimiento especial, que se sigue ante organismos claramente identificados y que genera efectos a partir de su inscripción en el Registro Civil.

En este sentido, el Parlamento por delegación del constituyente se le ha encargado, en forma expresa, la tarea de desarrollar el texto constitucional, respetando el contenido esencial, los principios y el sistema de valores delegados por la constitución, sin que pueda trasvasar los márgenes de competencia fijados por el constituyente.

Aún cuando el Órgano Legislativo de la República de Panamá, pueda dictar leyes para abordar distintas situaciones que deben ser cubiertas en razón de las demandas hechas por la colectividad y la necesidad de establecer un orden social, lo cierto es que el Parlamento queda obligado a acatar el contenido esencial de la propia ley que dicta, cuando ejerce sus funciones, sobretudo las administrativas. En consecuencia, el Parlamento se encuentra vinculado a ley que pronuncia, lo que implica respetar los márgenes de competencia asignados en la misma. Ahora, esta circunstancia no viene dada a partir de una capacidad de autorregulación del Poder Legislativo, sino que ha sido impuesta en razón del mandato fijado en la constitución, donde, como ya hemos advertido, se establecen los espacios de competencia, funciones y deberes encargados a cada sección del Gobierno del Estado.

Digo esto, pues a través de Ley 31 de 25 de junio de 2006, que desarrolla el contenido del artículo 134 de la Constitución, el Órgano Legislativo aprobó una norma que regula el registro de los denominados actos vitales, estableciendo las parcelas de competencia y los procedimientos que deben surtirse cuando se produzca la renuncia de la nacionalidad, con la correlativa inscripción de su consecuencia más notable, la suspensión de la ciudadanía, en el caso que esa renuncia sea contra la nacionalidad adquirida por nacimiento.

En el presente caso, al revisar la Resolución de la Asamblea Nacional de Diputados que se sometió a escrutinio constitucional, en el segmento donde se hace un inventario de las situaciones de hecho que justifican la emisión del acto de restitución de la ciudadanía al señor BOSCO RICARDO VALLARINO, se indicó que aquél presentó documentación que avala la existencia de una renuncia tácita a la nacionalidad panameña, por adquirir la nacionalidad de otro país. Frente a ello, aún cuando tales documentos no fueron exhibidos, o acompañados a la Resolución No. 2 de 3 de julio de 2009, no tenemos elementos que hagan pensar que la Asamblea Nacional, en ejercicio de una función administrativa esencial, dejó de tomar en cuenta que la competencia para constituir esta situación, es decir declarar la renuncia tácita a la nacionalidad con la suspensión de derechos ciudadanos, es una tarea que corresponde al Registro Civil, tal cual lo indica la citada ley 31/2006; competencia que es exclusiva y que no puede, bajo ninguna circunstancia, ser asumida o delegada, de manera contingente y transitoria, por ninguna otra institución distinta de aquellas enlistadas en la Constitución o la Ley, lo que incluye a la Asamblea Nacional, la que, como hemos visto, sólo tiene atribución para conocer, tramitar y decidir la restitución o rehabilitación de derechos ciudadanos.

El argumento locuaz, franco, claro directo y sintético, en el que se haga un inventario completo de los antecedentes, se exhiban las normas jurídicas, así como la concurrencia de los requisitos esenciales para habilitar la sede jurisdiccional,

justificando la intervención de la persona; es apenas el mínimo esencial que debe acompañar la parte motiva de una resolución.

En la resolución No. 2 de 3 de julio se hace una mención minúscula y tímida de los documentos, procesos y actos que a través de los cuales se acreditó que el señor BOSCO RICARDO VALLARINO renunció a la nacionalidad panameña, con la consecuente suspensión de ciudadanía; se pasa por alto reconocer la existencia de la ley 31 de 25 de junio de 2006, que desarrolla el procedimiento para acreditar la renuncia de nacionalidad, y omite indicar los entes que tienen competencia para conocer dicho trámite. Además de ello, creo que hubiese sido conveniente que la Asamblea Nacional, en la parte motiva de la Resolución No. 2 de 3 de julio de 2009, hiciese un desglose detallado de los documentos que recibió de manos del señor BOSCO RICARDO VALLARINO, mencionando del procedimiento para acreditar la renuncia a la nacionalidad, descrito en la Ley 31 de 2006, que como hemos visto, desarrolla el artículo 134 de la Constitución.

La Asamblea Nacional tiene autonomía para legislar, cumpliendo el estándar constitucional; pero se encuentra vinculada a la norma jurídica que ella misma ha creado, debiendo acatarla, si ésta se encuentra vigente en el momento específico en el que ejerce cualquiera de las funciones y competencias que le han sido delegadas, particularmente cuando, como en el presente caso, se trata de funciones administrativas. Lamento que el catálogo fáctico-jurídico que sirve de motivación a la resolución de la Asamblea Nacional no muestre o haga referencia a la Ley 31 de 25 de junio de 2006, que desarrolla el artículo 134 de la Constitución Política de la República.

Respetuosamente,



MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.