

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXIX

PANAMA, R. DE P., LUNES 27 DE ENERO DE 1992

Nº 21.960

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 19 de marzo de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 30 de abril de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 13 de junio de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 2 de julio de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 15 de julio de 1991

AVISOS Y EDICTOS

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo 19 de marzo de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991).-

V I S T O S:

La firma de abogados MORENO Y FABREGA, actuando en nombre de TAGAROPULOS, S.A., presentó demanda de inconstitucionalidad contra la resolución de 28 de marzo de 1989 proferida por el Juzgado Segundo Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, mediante la cual se resolvió declarar falsa y temeraria acusación particular y condenó a la empresa TAGAROPULOS, S.A., a la indemnización por daños y perjuicios a favor del acusado ALBERTO URIBINA SALAZAR, con base en lo dispuesto en los artículos 2016 y 2017 del Código Judicial. También se demandaron en esta misma acción, como inconstitucionales las resoluciones de 10 de abril y 15 de junio de 1989, dictadas por el Juzgado Primero del Circuito del Distrito de Panamá, Ramo Civil, en las cuales se acogen, respectivamente, la demanda por daños y perjuicios presentada criminalmente y la corrección de la demanda, en el proceso sumario mediante el procedimiento de

liquidación de condena en abstracto, por la suma de novecientos mil balboas B/.900,000.00 en concepto de daños y perjuicios.

Admitida la demanda de inconstitucionalidad y surtidos los trámites procesales establecidos por la ley, pasa el pleno de la Corte a considerar los argumentos en pro y en contra sobre la constitucionalidad de la resolución impugnada.

Sostiene la firma de abogados MORENO Y FABREGA que la resolución acusada viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, lo cual explica de la siguiente manera:

"Con la resolución de 28 de marzo de 1989 proferida por el Juzgado Segundo Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, y con las resoluciones de 10 de abril y de 15 de junio de 1989 proferidas por el Juzgado Primero del Circuito Civil, se ha infringido el Artículo 32 de la Constitución Nacional que establece:

"ARTICULO 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales. ni más de una vez por la misma causa penal, "policiva o disciplinaria".

Esta norma constitucional consagra el principio del debido proceso según el cual nadie podrá ser juzgado sino por

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

REINALDO GUTIERREZ VALDES

DIRECTOR

OFICINA

Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe, Ciudad de Panamá
Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá 1, República de Panamá

**LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES**

NUMERO SUELTO: B/. 0.75

MARGARITA CEDEÑO B.

SUBDIRECTORA

autoridad competente y conforme a los trámites legales. Lo que equivale a afirmar que ninguna persona natural o jurídica, puede ser enjuiciada si no se dan plenas garantías para su defensa. El principio del debido proceso que esta norma contempla tiende así a que las partes involucradas puedan debatir libremente su situación jurídica antes de producirse la resolución que determine su estado jurídico.

La resolución de 28 de marzo citada al condenar sin debate previo y audiencia ha infringido el principio constitucional del debido proceso reconocido en el Artículo 32 de la Constitución Nacional. La resolución impugnada de inconstitucionalidad decidió un aspecto que comprometía la responsabilidad civil de la empresa y, por tanto, la empresa debió ser oída para que se hubiera cumplido el principio constitucional del debido proceso que encierra la máxima de que nadie será juzgado sino de acuerdo con los trámites legales y con plena garantía de su defensa. La empresa tenía derecho a ser oída, aún en el evento de que su participación como acusador particular hubiera cesado, puesto que mediante la resolución de 28 de marzo citada se decidió su responsabilidad civil por daños y perjuicios que implicaba una decisión distinta a la existencia del delito. La empresa no era parte en la discusión sobre la existencia del delito pero era parte interesada en la resolución que la condenó a indemnizar, por lo que tenía el derecho constitucional de ser oída y a contradecir la condena que se hizo mediante esa resolución. Por lo tanto al no darse a la empresa la oportunidad de ser escuchada de la condena a indemnizar que se le hacía, se ha infringido de manera directa por comisión el principio del debido proceso reconocido en el Artículo 32 de la Constitución Nacional. Del mismo modo que la resolución de 28 de marzo de 1989 proferidas por el Juzgado Segundo Municipal de Panamá no cumplió con el principio del debido proceso al no haber sido oída la parte condenada, esa resolución no puede fundar la iniciación de un proceso civil sumario de liquidación de condena en abstracto por cuanto existe un defecto original, por lo que esas mismas las resoluciones de 10 de abril y de 15 de junio de 1989 mencionadas infringen el principio del debido proceso."

El Procurador de la Administración, al manifestar su opinión en cuanto al aspecto formal, expresó lo siguiente:

"En primer lugar, conviene señalar que el demandante impugna resoluciones emitidas por dos tribunales diferentes en dos procesos igualmente diferentes, lo que resulta inapropiado conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución y 2550, 2551 y 2552 del Código Judicial, al igual que al criterio que sobre el particular ha mantenido esa honorable Corte. En efecto, no se puede solicitar la inconstitucionalidad de número plural de actos, como si se tratase de incidente de nulidad de lo actuado, dado que esa no es la finalidad o el propósito de la acción de inconstitucionalidad".

**Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES**

Mínimo 6 meses en la República: B/.18.00

Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo

Un año en el exterior B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

En cuanto al aspecto de fondo, el Procurador de la Administración dijo lo que sigue:

"Para el evento de que esa alta Corporación de Justicia entre a examinar y decidir en el fondo la demanda meritada, a continuación consigno mi criterio sobre la misma.

A mi juicio, las resoluciones objeto de impugnación no padecen el vicio de inconstitucionalidad que se les atribuye, por las razones que se pasan a examinar.

En primer lugar, el auto de 28 de marzo de 1989 proferido por el Juzgado Segundo Municipal de Panamá, Ramo Penal, es una resolución emitida con posterioridad a la fecha en que se declaró desierta la acusación particular instaurada por Tagardópolis, S.A. contra Urbina Salazar. Es más, tal como lo admite el propio demandante (fs. 11), la medida en referencia fue adoptada en base a que se había declarado desierta tal acusación e igualmente en el sobreseimiento definitivo emitido para cerrar las sumarias criminadas por razón de la citada acusación particular.

Por otro lado, cuando el defensor del imputado formuló la petición que dio origen al auto en referencia, señaló de manera expresa que mediante resolución de 28 de julio de 1989, el Segundo Tribunal Superior de Justicia había declarado desierta la acusación particular ya mencionada, y que mediante resolución de 28 de diciembre de 1992, el Juzgado Segundo Municipal de Panamá, Ramo Penal, se había decretado sobreseimiento definitivo en favor de Urbina Salazar. Todo ello indica que al momento de accogerse y tramitarse dicha petición, ya Tagardópolis, S.A. no era parte en el proceso penal mencionado y que, por ello, no podía intervenir en él mismo. Esta conclusión se desprende de lo establecido en el artículo 2021 del Código Judicial, que preceptúa:

"La acusación declarada desierta o desistida extingue el ejercicio de ésta".

En consecuencia, al haber cesado como parte en dicho proceso, el Juzgado no estaba obligado a darle traslado de la petición formulada por el defensor del sindicado para que se declarase temeraria dicha acusación y se condonase al acusador a indemnizar al acusado.

Conviene aclarar que de la petición en referencia se dio traslado a la Personería Físrica Municipal, quien opinó que debía accederse a la pretensión (fs. 3), lo que indica que se le dió audiencia y escuchó a la otra parte que intervenía en el proceso, que era el Agente del Ministerio Público.

Es de interés señalar, sobre el cargo de inconstitucionalidad analizado, que el apoderado de la parte actora no señala la norma legal o normas legales que, en su opinión, imponían al Juzgado Penal la obligación de darle traslado de la referida petición a Tagardópolis, S.A., no obstante que ya se había declarado desierta la acusación particular que había formulado. Esta omisión deja sin sustentación el citado cargo, porque es necesario para que se confiobre la violación del artículo 32 de la Carta Política, en lo que dice relación a la

omisión de trámites procedimentales, que se precisen los trámites omitidos y, por ello, las normas legales que instituyen los mismos.

Es importante, igualmente, tener presente que con arreglo a los artículos 2016 y 2017 del Código Judicial, la declaración sobre falsedad o temeridad de la acusación particular y la consiguiente condena a indemnizar daños y perjuicios y a la entrega de la fianza consignada, es una medida que se adopta en el mismo proceso penal, por lo cual tal medida debe emitirse con arreglo a las normas legales que gobiernan ese proceso. Es por ello que la petición respectiva debe tramitarse únicamente con las partes representadas en el mismo.

Por último, la citada medida procesal fue adoptada con base en los mencionados artículos 2016 y 2017, que permiten hacerlo cuando la acusación sea infundada; de allí que esa decisión tenga pleno asidero legal.

En consecuencia, nos parece infundado el cargo de inconstitucionalidad que se le atribuye al auto de 28 de marzo de 1989, proferido por el Juzgado Segundo Municipal de Panamá, Ramo Penal.

En relación con el cargo de inconstitucionalidad que se le atribuye a la resolución de 10 de abril de 1989, emitida por el Juzgado Primero del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, cabe señalar que se ha producido sustracción de materia en cuanto a la admisión de la demanda a la que dicha resolución se refiere. En efecto, en esa resolución se admitió demanda presentada por Alberto Urbina Salazar contra Tagarópulos, S.A. "y el poder otorgado al apoderado judicial del actor", a la vez que se ordena dar traslado de ambos a la contraparte. Sin embargo, de acuerdo a lo que consta a folio 8, esa demanda fue posteriormente corregida y admitida mediante resolución de 15 de junio de 1989, en la que igualmente se ordenó correría en traslado a la contraparte; es por ello que lo atinente a estas dos medidas fue resuelto por esta última resolución (de 15 de junio de 1989).

Lo anterior indica que la resolución de 10 de abril de 1989 perdió vigencia en gran parte de las disposiciones contenidas en ella y sólo subsiste en lo atinente a la admisión del poder y a la orden de correrlo en traslado a la contraparte. Como es natural, esta medida está exenta de vicio de inconstitucionalidad, ya que se limita a impulsar un proceso en la forma señalada por los artículos 2017, 987 y s.s. del Código Judicial.

A la misma conclusión puede llegar respecto de la resolución del 15 de junio de 1989, emitida por el Juzgado Primero del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, cuyo contenido ya se ha expuesto (f.8). Esta resolución se limita a admitir y a ordenar el traslado de la demanda corregida presentada por Alberto Urbina Salazar contra Tagarópulos, S.A., tal como lo disponen las citadas normas del Código Judicial.

En consecuencia, pensamos que las resoluciones impugnadas no violan las normas de la Carta Política".

En la etapa de alegatos, los abogados MORENO Y FABREGA reiteraron los argumentos de la demanda inicial y añadieron los siguientes argumentos:

"Una cosa es la deserción de la acusación particular y otra, la declaratoria de falsedad y temeridad, pues una y otra tienen contenido distintos.

La declaratoria de falsedad y temeridad no es una consecuencia de la deserción de la acusación particular. El artículo 2020 del Código Judicial establece claramente cuando procede la deserción: así cuando no se consigna en el término de un mes la fianza de costas o cuando el acusador particular cese en un mes la presentación de escritos requisitorios estos que están inspirados en el principio de que el acusado no debe secretar más de una acusación.

Estos son los presupuestos de la deserción de la acusación particular. Los presupuestos de la temeridad son distintos. El artículo 2017 del Código Judicial se refiere a cada uno de ellos. Estos presupuestos son: acusación infundada, que ella mediado perjurio o que se hayan presentado pruebas o documentos falsos.

En uno u otro caso se trata de elementos taxativos. Esto que es un elemento común de ambas figuras descubre también sus diferencias, pues mientras que la deserción es una sanción procesal que opera porque la parte descuida una actividad que le es obligatoria, la temeridad es un acto de graver (sic) proporciones. Semejante cargo debe admitir como un principio de justicia elemental la posibilidad de que la parte afectada pueda contradecir los cargos que se le hacen".

El licenciado JAIME JOVANE también presentó alegato en este proceso constitucional, pero debido a que lo hizo en forma extemporánea, según se desprende del informe de Secretaría General en la foja 57, no puede ser considerado por el Tribunal.

En cuanto al aspecto formal de la demanda objetada por el Procurador de la Administración, que incidiría en la viabilidad o no de la acción de inconstitucionalidad propuesta, considera la Corte que el impugnante no está demandando todo un proceso como son los casos citados por el Procurador de la Administración sino resoluciones que corresponden, una dictada a continuación de un proceso penal ya terminado y las otras a resoluciones que, si bien fueron dictadas en un proceso civil son consecuencia inmediata de aquélla y, cuya viabilidad constitucional se cerrará inevitablemente de declararse que aquélla infringe alguna norma de la Constitución Nacional.

Vista la cuestión formal, se pasa al fondo del asunto. A estos efectos, vale hacer antes una relación suscinta de las cuestiones que emergen de este expediente, que inciden en el problema constitucional que nos ocupa y que podrían ayudar mejor a dilucidarlo a pesar de que pudiera ser considerado una repetición de lo anteriormente transcrita.

1. Empresas Tagarópulos, S.A. entabló acusación particular contra un empleado suyo, el señor Urbina, por el delito de apropiación indebida.

2. El 28 de julio de 1988, el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, declaró desierta o extinguida la acusación particular; y el 28 de diciembre de 1988 decretó sobreseimiento definitivo a favor del señor Urbina.

3. El abogado del señor Urbina, solicitó mediante simple memorial "la formal entrega de la fianza de costas y se condene también a la empresa acusadora al pago de la indemnización por daños y perjuicios" dentro del sumario incoado contra el señor Urbina, alegando asidero legal en los artículos 2016 y 2017 del Código Judicial.

4. Para resolver lo pedido, el Juez Segundo corrió traslado de dicho memorial a la Personería Primera Municipal de Panamá, en respuesta de lo cual ésta manifestó:

"estimamos que en el auto que le pone término al proceso se debe adicionar lo concerniente a la falsedad de dicha denuncia, asimismo condenar a la Empresa Tagarópulos, S.A., resarcir los daños y perjuicios sufridos por el imputado Alberto Antonio Urbina Salazar."

5. Luego, la solicitud del abogado del señor Urbina fue decidida por el señor Juez Segundo Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, mediante resolución del 28

de marzo de 1989, así:

"De lo anotado se infiere que la acción de la Acusación Particular encaja perfectamente en el numeral I del artículo 2016 del Código Judicial, por cuanto que, como señaláramos en el auto de sobreseimiento definitivo, resultó infundada y el representante de la misma no probó, de ninguna manera, el ilícito endilgado contra URBINA SALAZAR. De ahí que se imponga la sanción a que hace alusión la citada exenta legal, en el sentido de declarar que es falsa y temeraria la Acusación Particular promovida por la Empresa TAGAROPULOS, S.A., representada por el Licenciado CARLOS A. JONES contra ALBERTO SALAZAR que fuera declarada desierta, y en consecuencia, será condenado a indemnizar al acusado.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Juez Segundo Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES FALSA Y TEMERARIA la Acusación Particular que formuló la Empresa TAGAROPULOS, S.A., contra ALBERTO URBINA SALAZAR y en consecuencia, lo CONDENA a indemnizar al acusado, tal como lo disponen los Artículos 2016-2017 del Código Judicial. Asimismo, se ORDENA la entrega, al acusado, de la fianza consignada por la parte acusadora, para garantizar las costas y el resultado pecuniario del proceso."

6. Tal resolución fue notificada el 5 de abril de 1989 a la Personera Primera Municipal de Panamá; pero no le fué notificada a la Empresa Tagarópulos, S.A., que fué por ese medio condenada a indemnizar civilmente al acusado, señor Urbina, "tal como lo disponen los artículos 2016-2017 del Código Judicial".

7. El señor Urbina, a través de su abogado, instauró Juicio Sumario contra la empresa que había entablado la fallida acusación particular, para los propósitos de la liquidación de la condena en abstracto decretada. Mediante resolución dictada el 10 de abril de 1989, el Juzgado Primero del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, admitió la demanda, bastante el poder dado a su abogado por el señor Urbina y se ordenó darle traslado a la contraparte de acuerdo con las formalidades de rigor. El 15 de junio de 1989 el mismo Juez admitió la demanda corregida y ordenó darle traslado de la misma a la parte demandada. Estas dos resoluciones son las que precisamente, junto con la dictada por el Juez Segundo Municipal (de lo Penal) el 28 de marzo de 1989 han sido atacadas mediante este recurso de inconstitucionalidad por la empresa autora de la fallida acusación particular entablada contra el ahora demandante en lo civil, señor Urbina.

La Corte declara como probados los hechos básicos y decisivos en que se fundamenta el recurso, y que son pertinentes a la naturaleza, alcance y propósitos de este recurso extraordinario de inconstitucionalidad, a saber:

(1) La resolución dictada el 28 de marzo de 1989 se dictó sin debate y audiencia de la empresa afectada.

(2) Tal resolución no le fué notificada a la parte afectada por la condena.

Estas dos circunstancias colocaron a Tagarópulos, S.A. en un estado de indefensión tan grave que entraron en una colisión frontal con las garantías constitucionales de los debidos trámites legales consagrados por el artículo 32 de

la Constitución Nacional. La Corte no encuentra justificación legal a las razones alegadas por las partes que adverstan el recurso, dadas en el sentido de que el acusador en lo penal, y al mismo tiempo gravado con la condena patrimonial de carácter civil, no era ya parte en la actuación que condujo a la condena civil y que por eso no cabía notificársele la misma. El status de indefensión fué marcado desde el mismo momento en que la condena en abstracto fué el resultado del error en que incurrió el Juez Penal consistente al no tratar la cuestión del carácter "falso y temerario" en la misma resolución en que cerró el caso penal, para venir a decidirlo después por impulso de un simple memorial (y no mediante un recurso procesal formal) presentado por el peticionario (y decidido a su favor, sin trámite), todo lo cual propició el estado de indefensión en que irremediablemente devino el condenado en lo civil.

En conclusión, la condena en lo civil violó el principio de que el afectado debe ser previamente oido, y también el principio del contradictorio, que son tal caros al régimen del debido proceso legal tal como se encuentra consagrado en el artículo 32 de la Constitución Nacional y en la jurisprudencia nacional.

Las "resoluciones consecuenciales", y no solo la del Juez Penal dictada el 28 de marzo de 1989 en la que aquéllas se edifican, deben ser también declaradas inconstitucionales por un imperativo jurídico categórico y por la necesidad de certeza procesal en cuanto a su carácter no viable.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES las siguientes resoluciones judiciales: la resolución dictada el 28 de marzo de 1989 por el Juzgado Segundo Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, por la que se declara que es falsa y temeraria la acusación particular que formuló TAGAROPULOS, S.A. contra ALBERTO URBINA SALAZAR y se le condenó a indemnizar civilmente al acusado; y las Resoluciones dictadas por el Juzgado Primero del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá el 10 de abril de 1989 y el 15 de junio de 1989 dentro del juicio sumario instaurado por el mismo señor URBINA contra la citada empresa.

COPÍESE Y NO SE QUESCA

Mjdo. JUAN A. TEJADA MORA
 Mjdo. CESAR QUINTERO
 Mjdo. FABIAN A. ECHEVERS
 Mjdo. CARLOS MUÑOZ POPE
 Mjdo. CARLOS LUCAS LOPEZ
 Mjdo. RAUL TRUJILLO MIRANDA
 Mjdos. JOSE MANUEL FAUNDES
 Mjdo. ARTURO HOYOS
 Mjdo. RODRIGO MOLINA A.
 Dr. CARLOS H. CUETAS
 Secretario General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo 30 de abril de 1991

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, Treinta (30) de abril de Mil Novecientos Noventa y Uno (1991).

VISTOS:

La sociedad anónima EL SIGLO (diario El Siglo), mediante poder conferido al licenciado JAIME ANDRES PADILLA GONZALEZ, ha demandado el 28 de abril de 1987 la inconstitucionalidad del artículo 2099A adicionado al Código Judicial por el artículo 17 de la Ley 23, de 30 de diciembre de 1986, publicada en la Gaceta Oficial No. 20.713 de la misma fecha.

Cumplidos todos los trámites procesales pertinentes se tiene que el presente proceso constitucional está pendiente de decisión, a lo que se pasa.

El texto del artículo demandado como inconstitucional es del siguiente tenor:

"Artículo 17: Se adiciona el artículo 2099A al Código Judicial, así:

Artículo 2099A: La presunción de inocencia del imputado, obliga a guardar reservas en cuanto su nombre y otras señas que permitan su identificación o vinculación con el delito que se investiga, hasta tanto existe sentencia ejecutoriada en su contra. El incumplimiento de esta disposición constituirá delito de calumnia."

Se exceptúan de lo antes dispuesto, aquellos casos de reconocidos delincuentes comunes de alta peligrosidad, cuya búsqueda y localización a través de los medios de comunicación social, sea autorizada por el Ministerio Público."

Como disposiciones constitucionales infringidas se señalan los artículos 45, 85, 37 y 17 de la Carta Política de la República. La explicación del concepto de infracción de dichos preceptos corre de fojas 51 a 64. Observa la Corte que los planteamientos del recurrente se sintetizan en lo siguiente:

1. Se dice que la Ley 23 de 30 de diciembre de 1986, que contiene el texto de la norma jurídica cuya inconstitucionalidad se demanda, fue expedida indudablemente por motivos de interés social, circunstancia reconocida por la expresada Ley. "pero de la misma surge un grave conflicto, tales, el de adicionarle el artículo 2099A al Código Judicial", brindando prerrogativas a personas determinadas (interés privado) y relegando a segundo lugar el interés social, contraviniéndose de esta manera claramente la norma contenida en el artículo 46 de la Constitución Nacional.

2. Del mismo modo expresa el recurrente que la norma legal demandada vulnera varios derechos sociales, "como son el derecho a recibir información y el derecho de informar", concluyéndose, por tanto, que existen razones jurídicas que justifican la publicación de los nombres, señas y fotos de los sindicados, aspecto prohibido por la disposición impugnada, ya que cuando los hechos tienen dimensiones sociales y públicas, también deben ser públicos sus procesos y juicios así como la descripción de sus protagonistas. Aquí llegamos a un punto, según se expresa, "en el que se puede plantear la lucha entre el bien particular de la persona --el no publicar su nombre, foto o señas--, contra el bien social de los ciudadanos --el derecho del ciudadano a estar informado--, representado por un bien común, cual puede ser uno de los bienes generales que

pueden derivarse de la publicidad de los nombres de los sindicados. El bien común en tal caso estaría representado por ese derecho del público a conocer la verdad de los hechos y conocer quiénes han sido sus protagonistas."

3. Otro elemento advertido por el demandante hace referencia al hecho de que, según su criterio, "la presunción de inocencia no estriba en el hecho de que se afirme mediante una noticia, de que alguien es autor de un hecho delictivo, sino en el hecho de que la autoridad diga de esa persona que es culpable sin que aún exista una sentencia en firme condenatoria." En tal sentido, en lo que se puede decir responde a un juicio evidentemente subjetivo, expone el accionante que "Reírnamente, al reglamentar efectivamente la ley esta materia (refiriéndose al principio de inocencia recogido en el artículo 22 de la Constitución Nacional), vemos que la limita al proceso ya que las disposiciones de procedimiento hacen énfasis en estimar la culpabilidad o presunta culpabilidad del acusado desde el momento en que se inicia el sumario, porque, si es cierto que tal presunción de inocencia existe, al menos como cuestión de principio procesal, la ley se encarga a su vez de establecer lo contrario, o sea, especifica que la presunción que obra respecto del reo es de culpabilidad. Por lo tanto, aseverar que dicha presunción de inocencia existe a favor del imputado no es más que una errónea interpretación que se le ha dado a la norma constitucional ya que no es lógica ni jurídica. Si lo fuera, el sistema procesal-penal sería otro distinto, ya que entonces instituciones como el DEMI, el auto de detención, la captura, no tendrían razón alguna para existir."

4. Siguiendo los lineamientos expuestos en el punto anterior sostiene el recurrente: "no puede constituir la presunción de inocencia un santuario de privilegios a favor de un individuo con perjuicio de los derechos de la sociedad, cuando, en realidad el privilegio que debe prevalecer es el social ya que la ciudadanía tiene derecho a saber quién o cual persona es sospechosa de haber infringido las normas que vigilan su seguridad, así como también tiene derecho a conocer la forma como se aplican las leyes y las seguridades que de éstas se derivan."

5. Finalmente, refiriéndose al segundo párrafo del precepto cuya declaratoria de inconstitucionalidad se postula, se dice que dicho precepto "inhibe mediante la sujeción de una censura previa, DIRECTA, el derecho de buscar y dar información que tiene la prensa y el derecho que tiene la sociedad de recibir y ser informada." También, en otra perspectiva, se afirma que en "las noticias periodísticas sobre posibles delincuentes, los periódicos no incluyen opiniones personales o prejuicios que hagan variar la historia. Describen los hechos y las palabras tal como llegaron al reportero y deja para los tribunales la culpabilidad o inocencia."

Correspondió, en su debida oportunidad, al Procurador General de la Nación emitir concepto dentro de la presente demanda de inconstitucionalidad, diligencia recogida en la Vista No. 9, de 2 de mayo de 1990, en la que advierte el citado representante del Ministerio Público que el artículo 2099A del Código Judicial no hace otra cosa que tener

presente, en todo momento, el principio de la presunción de inocencia a que alude el artículo 22 de la Constitución Nacional. Para sustentar su posición el Procurador General de la Nación cita algunos autores patrios y extranjeros que describen la noción de lo que por principio de inocencia ha de entenderse; para ese mismo fin utiliza disposiciones contenidas en algunas convenciones internacionales suscritas y ratificadas por Panamá, así como preceptos legales comprendidos en el Código Judicial.

Así, siguiendo las directrices expuestas por Campo Elías González Ferrer en "El Derecho de Defensa, comentarios al artículo 22 de la Constitución Panameña", compilado en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de Jorge Fábrega P., Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, página 338, el Procurador General de la Nación transcribe en su vista:

"El párrafo segundo del Artículo 22 de la Constitución panameña es un precepto de carácter positivo que impone la vigencia del principio de inocencia, en todo estado y grado del procedimiento, como presunción iuris tantum que únicamente podrá ser desvirtuada en el momento procesal de la sentencia que ponga fin al juicio público que le haya asegurado al procesado todas las garantías establecidas para su defensa..."

El artículo 11, cita el señor Procurador, de la Declaración de los Derechos del Hombre, en el párrafo primero establece: "Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías para su defensa."

Dicha disposición, manifiesta, "constituyó, ni más ni menos, el modelo que utilizó la Comisión Revisora de la Constitución Nacional para redactar el párrafo segundo del Artículo 22 de la Ley Fundamental del Estado panameño", concluye.

Pues bien, devuelto el expediente se fijó en lista por el término de 10 días para que, contados a partir de la última publicación del edicto, el demandante y todas las personas interesadas presentaren argumentos por escrito sobre el caso. Consta en el expediente que dicha facultad no fue ejercida por persona alguna y que el término procesal mencionado está vencido, de conformidad con el artículo 2555 del Código judicial, razón por la cual se encuentra el negocio en la fase establecida por el artículo 2556 de la misma execta.

Como se observa de todo lo anotado, el fundamento de la presente acción de inconstitucionalidad radica en el hecho de que, acorde al demandante, el artículo 2099A adicionado al Código Judicial mediante Ley 23, de 30 de diciembre de 1986, es inconstitucional porque el mismo otorga al sindicado un fuero o privilegio, lo que se traduce en la colisión de dos derechos, a saber: el derecho privado (consistente en que se guarde reserva sobre la descripción física del imputado) versus el derecho social (el que tiene la sociedad de ser informada).

Las normas, como quedó establecido con anticipación, que sirven de cimiento a lo anterior son los artículos 45, 85, 37 y 17 de la Carta Magna. Para mayor claridad veamos lo que establecen cada una de ellas:

"ARTICULO 46. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad

pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social."

"ARTICULO 85. Los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados para publicidad o la difusión de propaganda, éstas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La Ley reglamentará su funcionamiento."

"ARTICULO 37. Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público."

"ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honor y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

De las normas antes citadas es de donde colige el recurrente que existe una colisión de dos derechos que con anterioridad se han reseñado, y que, por ello, debe privar el interés social sobre el particular. No obstante, a juicio de la Corte, no hay lugar a considerar la pregonada colisión de derechos en el que uno debe ceder al otro, sino que hay que buscar un equilibrio en su ejercicio, de manera tal que se garantice su armonía. Como bien lo expone el Procurador General de la Nación, la norma jurídica por cuya inconstitucionalidad se aboga reconoce y hasta cierto punto desarrolla el principio de la presunción de inocencia recogido en el artículo 22 de la Constitución Nacional. La corriente mayoritaria moderna concibe el principio de presunción de inocencia y la libertad de expresión y derecho a la información (artículos 47 y 85 respectivamente) como dos derechos fundamentales y naturales que han sido objeto de reconocimiento legal: la dignidad del hombre y su derecho a expresarse e informarse. Ambos derechos van de la mano y reflejan su ejercicio en el seno de la sociedad. Tanto es así que, además de estar comprendidos en la Constitución Nacional, han sido objeto de grandes debates en el foro internacional, a tal punto de ser reconocidos en convenciones internacionales suscritas por nuestra República.

La sociedad tiene todo el derecho a informarse. Elio como correlación jurídica implica el derecho de los medios de comunicación de obtener información veraz y oportuna para transmitirla a los asociados. Sin embargo, resulta justo y comprensible el hecho de que, también, se preserve la dignidad humana, baluarte sin el cual no es posible pretender desarrollar una sociedad decorosa. ¿Acaso el hecho de que se presuma la inocencia del sindicado, con la consecuencia jurídica a su favor de que se mantenga reserva en cuanto a su nombre y otras señas que permitan su identificación o vinculación con el delito que se investiga, no es garantía de la dignidad del hombre? Como bien expresa Hernando Londoño

Jiménez en su obra Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo I, Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 1990, página 11: "El hombre, por el solo hecho de ser imputado de la comisión de un delito, por grave que este sea, no pierde los derechos inherentes a toda persona humana." Y como manifiesta un reconocido autor "La dignidad humana representa el valor por excelencia. En ella quedan realmente comprendidos todos los demás valores que el hombre pueda encarnar... La dignidad humana es el compendio y justificación de todos los demás derechos fundamentales del ser humano y el límite supremo del juez punitivo" (JAIME NANCLARES VELEZ, "El humanismo del nuevo proceso penal colombiano", en *Tribuna Penal*, número 5, Medellín, Editorial Lealón, 1987, página 17).

Ahora bien, es cierto que la presunción de inocencia debe prevalecer en todas las etapas del proceso como presunción *iuris tantum*, que solamente podrá desvirtuarse en el momento procesal de la sentencia que ponga fin al proceso que le haya asegurado todas las garantías de defensa al procesado. Pero una cosa es la presunción de inocencia y otra es la reserva en cuanto a la publicación de la descripción de la persona investigada que no puede ser absoluta y que, como lo reconocen tratadistas autorizados, debe mantenerse en la fase instructiva (reserva sumarial), mas no en la plenaria.

Conviene, para mayor comprensión, hacer un bosquejo del proceso penal, ya que la norma impugnada guarda estrecha relación con él mismo. Existen tres fases claramente identificadas: A. el sumario: fase, a cargo del Ministerio Público, típica de investigación y acopio de elementos de convicción que comprende factores favorables y desfavorables para el investigado (imputado); B. Calificación del Sumario: Todos los aspectos probatorios recopilados durante la instrucción del sumario (investigación) se remiten al juez competente para su respectiva valoración legal, es decir, para que decida si dicta sobreseimiento definitivo en favor del imputado (caso en el que se produce la cosa juzgada por el hecho de se pone fin al proceso penal y se deja en libertad al sumariado), sobreseimiento provisional (que implica la posibilidad de reabrir la investigación cuando surjan nuevas pruebas a favor o en contra del imputado, y que también se deja en libertad provisional al inculpado) y la expedición de auto de llamamiento a juicio (con lo que empieza claramente el juicio o proceso contra algunos); C. El plenario o juicio público en el que se formulan cargos concretos contra la persona investigada y que se inicia con la ejecutoria del auto de llamamiento a juicio, etapa procesal que puede culminar bien con la absolución (la persona es declarada inocente del hecho punible investigado) o condena del procesado.

Vistas las anotaciones que preceden es más fácil comprender por qué resulta indispensable guardar reserva de la descripción física y del nombre de los imputados en la fase de instrucción y no hasta tanto se dicte sentencia ejecutoriada en su contra (este es condonatoria) como lo preceptúa la Constitución (esta es condonatoria) como lo preceptúa la Constitución, porque la sociedad también tiene derecho a informarse. Imaginense los grandes perjuicios que la falta de prudencia en cuanto a la reserva anotada pudiera causarle

a la persona que estuvo o está sujeta a una investigación criminal si a la postre es favorecida con un sobreseimiento, precisamente, frente a una sociedad prejuiciada por una noticia, sea sensacionalista o no, además de que, por otro lado, la publicación puede, como en efecto ocurre, entorpecer la investigación del caso. Más aún, ¿qué garantía de un juicio justo obtendría dicha persona si los asociados ya pudieran tener una conclusión sobre su caso? Los estudios criminológicos demuestran los grandes perjuicios que sufren las personas que han sido sometidas a una investigación penal, en razón de la estigmatización social consecuente.

Por las razones expuestas se evidencia que resulta indispensable alcanzar un equilibrio, el cual debe reinar entre la presunción de inocencia y el derecho a información de la sociedad, dos derechos fundamentales consagrados en la Constitución, de suerte tal que, por un lado, se preserve el derecho a la dignidad humana y por el otro, la sociedad pueda aprovechar el derecho a la información concerniente a los procesos penales.

Este equilibrio surge ciertamente de la armonización de los artículos 22, 37 y 85 de la Constitución Nacional. Ello conlleva a preservar el principio de "unidad del texto constitucional", que debe buscarse ante un eventual conflicto de derechos, mediante una interpretación que concrete los principios que constituyen la base de la Constitución. En consecuencia, siempre ha de procurarse una interpretación que "fije el equilibrio y no la jerarquización entre los derechos en concurrencia, pues todos ellos son bienes del ordenamiento que importa conservar y armonizar en la medida de lo posible", tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional de España en su jurisprudencia.

El equilibrio aludido lo encontramos, como se dijo, en la armonización de los artículos 22, 37 y 85 de la Carta Magna.

En efecto, del siguiente texto del artículo 22 de la Constitución Nacional se deduce que la administración de justicia es pública, como público son los *juicios*: "Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presume su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa..." Vale la pena reiterar, a este respecto, que el juicio penal se inicia cuando el auto de llamamiento a juicio está debidamente ejecutoriado, es decir, en la etapa del plenario cuando realmente se le imputan cargos a la persona investigada. Resulta inconcebible hablar de juicio durante la fase instructiva o de instrucción sumarial (de investigación).

Por tanto, si lo que se quiere es garantizar, como sostiene el demandante, que la sociedad conozca la manera en que se desenvuelve la administración de justicia, esto es, la forma en que se ejerce tan delicada función, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que dicha inquietud sea disipada otorgándole a los asociados la facultad de acudir y presenciar públicamente los juicios contra alguno (ello ocurre inevitablemente en el acto de audiencia). Con ello se la garantiza a la sociedad que conoce la verdad de los hechos. Puede que, según lo expuesto, el principio de inocencia no es

"santuario de privilegios a favor de un individuo con perjuicio de los derechos de la sociedad..." como asevera el recurrente, sino que la sociedad podrá ejercer su sagrado derecho a la información, pero en su debida oportunidad (cuando empiece el juicio penal luego de haberse dictado auto de llamamiento a juicio y que esté debidamente ejecutoriado), siendo casi imposible que se adelante mayor información durante la instrucción sumarial.

Por ello, con razón meridiana ha dicho Hernando Londoño, al comentar el principio de publicidad inherente a todo proceso penal, que :

"El principio no podía ser absoluto en la nueva ley procesal penal que adopta un sistema mixto entre el inquisitorio y el acusatorio. De ahí que el artículo noveno lo consagre diciendo, que "los procesos serán públicos, salvo lo previsto sobre reserva sumarial", esta ha sido, por lo demás, la tradición procesal colombiana, en la cual a la etapa conocida como "del sumario" se le ha dado el carácter de secreta, cuando a la llamada "del juicio" se la ha tenido como pública.

Pero esa "reserva sumarial" obviamente no está referida a las personas que intervienen en el proceso, como abogados y peritos, quienes, por las funciones mismas que ejercen, tienen que conocer de las diligencias sumarias. De donde resulta que ese carácter de reserva sumarial obra con respecto al público en general, al cual le está vedado conocer de las intimidades de una investigación penal en esta etapa. Y si los particulares carecen de esa capacidad jurídica para tener acceso a los procesos penales en la etapa del sumario, mal podrían los funcionarios que conocen de ellos, así como las personas que en virtud de la ley tienen allí una figuración, dar a conocer las intimidades de esas investigaciones. Pero esto tampoco puede ser radical, por cuanto ante hechos delictivos, de alguna naturaleza y de cuya investigación está pendiente la opinión pública, se pueden suministrar algunas informaciones para ser transmitidas por los medios de comunicación. Lo que no puede hacerse es dar a conocer las intimidades de la prueba recogida en favor o en contra de los sindicados..."

"Ese secreto en la etapa del sumario, que de ninguna manera afecta el derecho de defensa, busca guiar la investigación de los obstáculos que pudieran presentarse en la recepción de las pruebas tendentes a establecer el hecho punible y sus autores y participes. Puede desaparecer dicha etapa cuando, cumplida la etapa de instrucción, se cierra la investigación, se prefiera la correspondiente resolución de acusación y esta queda ejecutada. En este momento procesal empieza el juicio y comienza la publicidad del proceso, etapa en la cual se pueden hacer públicas todas las intimidades del mismo.

Esa publicidad constituye de cierta manera una gracia a la que implícitamente quedan sometidos todos los personajes que a cualquier título hubieren intervenido en el proceso. Es la oportunidad que tiene la opinión pública de conocer como marcha nuestra administración de justicia, cuáles han sido sus fallas y sus aciertos, cuál es su sometimiento a la ley y si desechamientos de la misma, si se han tenido como norte los postulados de justicia o los vedados camino de la arbitrariedad..."

"La publicidad por su parte, además de las ventajas ya señaladas, no dejar de tener también sus reparos. Uno de ellos referente a la persona del procesado. La publicidad de su figura descubre ante la opinión pública intimidades de su vida que deberían permanecer ocultadas por el secreto. La presencia misma del juez en el banquillo de los acusados impide la sociedad, y los medios de comunicación, tomar partido. Gutiérrez de la Cinta a favor o en contra del justiciable. Averiguar las razones de corrupción, ejercer una presión undibida en favor de inclinar

el fallo de la justicia en el sentido del concepto que se hayan formado sobre el caso."

Se observa, en consecuencia, el mencionado equilibrio que ha de existir.

Por otra parte, lo expuesto por el demandante en el sentido de que "la presunción de inocencia no estriba en el hecho de que se afirme mediante una noticia, de que alguien es autor de un hecho delictivo, sino en el hecho de que la autoridad diga de esa persona que es culpable sin que aún exista una sentencia en firme condenatoria..." y que el investigado tiene el derecho de acudir a la prensa para replicar, a juicio de la Corte se aparta totalmente del concepto que de la presunción de inocencia ha de tenerse, pues dicho principio no sólo ha de tenerlo presente la autoridad juzgadora sino, también, debe estar reconocido por la sociedad, sobre cuyos miembros a posteriori está consagrado.

Lo complejo de la sociedad y su desenvolvimiento requiere un sistema que propugne por el equilibrio de todos los derechos inherentes a ella.

Los planteamientos expuestos, tendientes a analizar el primer párrafo del artículo demandado, permiten colegir que la frase "hasta tanto exista sentencia ejecutada en su contra" es inconstitucional porque viola el principio de publicidad del proceso penal preceptuado en el artículo 22 de la Constitución Nacional y, como consecuencia, los artículos 37 y 65 del mismo cuerpo constitucional. Pero ha de tenerse presente que la reserva a que se refiere el párrafo del artículo citado existe durante la fase de instrucción sumarial, mas no en el plenario, por razones otras, reserva que tampoco es del todo absoluta.

En lo que se refiere al segundo párrafo de la disposición legal impugnada que expresa: "Se exceptúan de lo antes dispuesto, aquellos casos de reconocidos delincuentes comunes de alta peligrosidad, cuya búsqueda y localización a través de los medios de comunicación social, sea autorizada por el Ministerio Público", particularmente a la autorización que debe dar el Ministerio Público y que el demandante asevera que ello implica una censura previa, valen las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se observa que la norma impugnada no hace más que prever una excepción a la regla general de reserva contenida en el primer párrafo de la misma, esto es, el supuesto de reconocidos delincuentes comunes de alta peligrosidad. Dicha excepción está vinculada al hecho de que estos delincuentes sean requeridos por el Ministerio Público para investigarlos, por razón de denuncia, querella, acusación, partícipes o graves sospechas que puedan dar lugar a una investigación de oficio, según se desprende de una interpretación conforme a principios de derecho procesal penal.

Esta excepción riertamente se ajusta también a todo lo manifestado respecto al análisis de la reserva que debe imperar en la fase del sumario. Declarante, como quiera se trate de delincuentes comunes de alta peligrosidad, cualquier autoridad, la intención de la norma hay que procurarla en el

sentido de que tutela un supuesto de hecho de suma relevancia jurídica, razón por la cual se le brinda ese tratamiento especial.

Ahora, la frase que aparenta dar la impresión de censura previa se encuentra en lo que la norma dispone referente a la autorización que debe otorgar el Ministerio Público para que proceda la identificación de dichas personas, ya sea a través de los medios de comunicación social o mediante cualquier otra forma conducente.

No obstante, a juicio de la Corte no existe tal censura que implique violación alguna del artículo 37 de la Constitución. El concepto de autorización hay que verlo con relación a los posibles perjuicios que ocasionaría a la investigación el hecho que se adelante los nombres y otras señas que permitan identificar a los delincuentes comunes de alta peligrosidad que sean requeridos por el Ministerio Público para ser investigados en determinado caso, en el sentido de que tales personas procuren evadir la acción de la justicia ante el conocimiento que tengan de que están siendo buscados.

Evidentemente, la lógica indica que dichos sujetos harían lo imposible por ponerse al margen de la pretensión punitiva del Estado. De ahí que queda a juicio del ente investigador, con vista de la cualidad y el peligro que cada caso particular represente, y acorde a la prudencia que debe primar, extender con la autorización necesaria para que circule la información relacionada con la descripción de los posibles delincuentes comunes de alta peligrosidad involucrados en un hecho punible.

Hay que tomar en cuenta, para un mejor entendimiento los posibles acontecimientos que pueden presentarse. Así, en ciertos casos sería necesaria la cooperación de todos los asociados para ubicar el paradero de determinada persona que es requerida por la justicia. En tales eventualidades resulta comprensible brindar la información necesaria que identifique a estas personas, utilizando para ello los medios de comunicación social y cualquier otro tipo de mecanismo apropiado.

En otras ocasiones puede resultar que las investigaciones preliminares orienten más o menos hacia una ubicación de estos delincuentes y/o de los objetos utilizados y relacionados con el delito que se investiga, por lo que no sería pertinente adelantar ningún tipo de dato que brindara la oportunidad de que estas personas logren obtener información y quieran ocultar, transportar las pruebas que lo incriminen, cambiarse incluso de ubicación, en fin, realizar cualquier tipo de acción tendiente a hacer nugatoria el objeto del proceso penal.

Lo que si debe quedar claro es que en algún momento prudente de la investigación (por ejemplo que se haya logrado la aprehensión de estos delincuentes y toda o gran parte de las pruebas que lo incriminen o los objetos del delito), comunicar a la comunidad el avance positivo o negativo de las investigaciones, sin redundar en mayores detalles que los que se consideren pertinentes, de modo tal que los asociados estén enterados genéricamente del curso de las fácticas. En esta fase se logra un equilibrio y no se vulnera el Derecho a la

información de la colectividad, derecho que indudablemente quedará perfeccionado en la fase del plenario o juicio penal.

En suma, el segundo párrafo del artículo demandado como inconstitucional no lo es.

En mérito a los razonamientos expuestos, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL LA FRASE DEL ARTICULO 2099A, ADICIONADO AL CODIGO JUDICIAL MEDIANTE LEY 23, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1986, QUE DICE: "HASTA TANTO EXISTA SENTENCIA EJECUTORIADA EN SU CONTRA".

Publíquese esta sentencia en la Gaceta Oficial.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVESE

Magistrado JOSE MANUEL FAUNDES

Mgda. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

Mgdo. CARLOS LUCAS LOPEZ

Mgdo. EDGARDO MOLINA MOLA

Mgdo. JORGE FASREGA P.

Mgdo. ARTURO HOYOS

Mgdo. RODRIGO MOLINA A.

Mgdo. GRACIANO E. PEREIRA

Mgdo. FABIAN A. ECHEVERS

Dr. CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

Lo anterior es fidel copia de su original

Panamá, 30 de julio de 1991

Carlos H. Cuestas

Secretario General

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo 13 de junio de 1991

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO-

Panamá, trece (13) de junio de mil novientos noventa y uno (1991).

V I S T O S

El 9 de agosto de 1990, la firma forense Morgan y Morgan, actuando en su propio nombre, promovió recurso de inconstitucionalidad para que se declare la inconstitucionalidad del Convenio suscrito entre los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos de Norteamérica denominado "Convenio de Donación, Programa para la Recuperación Económica, Programa de la AID #525-0303 del 3 de julio de 1980", que apareció publicado en la Gaceta Oficial NQ21.581, del 17 de julio de 1990.

Por admitida la demanda de inconstitucionalidad, se corrió trámite de la misma a la Procuradora General de la Administración, quien en la Vista NQ123 de 21 de agosto del 90 expresó impedimento para emitir concepto sobre el caso, aduciendo haber externado previamente su opinión legal respecto al Convenio de Donación en nota dirigida al Ministro de Planificación y Política Económica y confirmar dicha opinión posteriormente al absolver consulta del Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Mediante auto calificado el 17 de septiembre (fs. 35-37) el Pleno declaró ilegal el impedimento presentado y dispuso llamar al sujeto para la prosecución del caso, quien en su Vista NQ21 de 14 de enero de 1991, emitió concepto en el que concluye diciendo que "no es necesario que el referido Convenio de Donación para la Recuperación Económica de Panamá, sea sometida a la consideración de la Asamblea Legislativa" (fs. 39-63).

Una vez devuelto el expediente se fijó en lista por el término previsto por la ley y se dispuso hacer la publicación del edicto en un diario de circulación

nacional, para que el demandante y todas las partes interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, término que fue aprovechado por el demandante y un interesado, quienes aportaron sus respectivos alegatos, que pueden apreciarse de folios 71 a 106.

El Convenio de Donación para el gobierno donante se apoya normativamente en la sección 531 de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y sus enmiendas y el monto asciende a doscientos cuarenta y tres millones ochocientos cincuenta mil dólares americanos (\$243,850,000.00), en concepto de asistencia y apoyo al programa de recuperación económica del gobierno de la República de Panamá. El propósito del programa, según el convenio, es el de "ayudar a Panamá en la ejecución de un programa de reformas económicas y devolver la credibilidad del sector público de Panamá". La suma de 243,85 millones de balboas se usará en dos sub-programas que comprenden:

1. La normalización de las relaciones con las instituciones financieras internacionales (IFIS) y
2. Apoyo del presupuesto de inversiones del sector público.

Los hechos fundamentales de la demanda se refieren a la publicación del Convenio de Donación en la Gaceta Oficial, sin el previo sometimiento de tal documento a la consideración de la Asamblea Legislativa, lo cual, en el concepto del recurrente, ocasiona la infracción de normas constitucionales.

Las dos normas constitucionales que se anotan como infringidas son el numeral tres del artículo 153 y el numeral noveno del artículo 179, que a la letra disponen:

ARTICULO 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

.....

3. Aprobar o desaprobación, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.

ARTICULO 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con participación del Ministro respectivo:

.....

9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios públicos, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.

El concepto de la infracción de la primera norma se explica así:

"La norma constitucional transcrita ha sido infringida en concepto de VIOLACION DIRECTA, por cuanto que el Convenio internacional suscrito por el Gobierno de la República de Panamá, representado por los señores Ministro de Relaciones Exteriores, y Segundo Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación y Política Económica, y por el Gobierno de los Estados Unidos, debidamente representado por su Embajador en Panamá y el Director de la A.I.D., tal como apareció publicado en la Gaceta Oficial #21.581 del 17 de julio de 1990, no ha sido aprobado, ni desaprobado por la Asamblea Legislativa, Órgano del Estado Panameño al cual omitió el Órgano Ejecutivo remitir el mencionado Convenio para los efectos constitucionales de rigor."

Es decir, pues, que estamos ante un Convenio internacional publicado en la Gaceta Oficial, que nunca fue enviado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, para su aprobación o desaprobación. De este hecho, han dado fe tanto el Secretario General de la Asamblea Legislativa, como varios legisladores, en declaraciones públicas; además, en la propia Gaceta en la que se promulgó el Convenio, se puede comprobar la omisión, o inexistencia, del examen de rigor que debía sufrir en ese órgano estatal."

Y en cuanto al artículo 179, con similares argumentos, se dice lo que sigue:

"La norma arriba transcrita ha sido infringida en concepto de VIOLACION DIRECTA, toda vez que el Órgano Ejecutivo, representado por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Julio E. Linares, y el Segundo Vicepresidente de la República y Ministro, a la vez, de Planificación y Política Económica, Guillermo Ford Boyd, celebraron el Convenio Público objeto de esta acción, sin someterlo posteriormente a la consideración del Órgano Legislativo.

Es decir, el Convenio de Donación suscrito por los Gobiernos de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, nunca fue enviado o sometido para su consideración, ante la Asamblea Legislativa, cuerpo parlamentario que en el Estado Panameño constituye el Órgano Legislativo a que se refiere el Ordinal 9 del Artículo 179 de la Constitución Nacional.

Afí, pues, el Convenio Público e Internacional celebrado por el Gobierno de la República de Panamá, si bien fue concretado mediante la voluntad del Órgano Ejecutivo, representado por la Segunda Vicepresidencia y dos Ministerios, fue promulgado sin haber cumplido con el rigor constitucional de ser considerado por la Asamblea Legislativa, omisión que tipifica el vicio que hace tránsito a la declaratoria impetrada con esta demanda."

El Dr. Juan Serrano, Procurador Subiente de la Procuraduría de la Administración, en una extensa Vista de veintiséis páginas, sostiene que no se han producido las violaciones constitucionales alegadas por la firma forense en virtud de que, en su concepto, "no es necesario que el Convenio de Donación para la Recuperación Económica de Panamá sea sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa."

En cuanto a los precentos constitucionales que se aducen como viciados, el Procurador subiente se apoya en varias razones para acartearse de la opinión de los demandantes, señalando entre otras:

a. Que el artículo 4 de la Constitución, al establecer que la República de Panamá acata las normas del Derecho internacional, significa que en Panamá dichas normas prevalecen sobre el derecho interno. Tal criterio lo basa en una sentencia de 1981 de la Sala Tercera, en las discusiones de las reformas constitucionales de 1983, en las doctrinas que sostienen algunos autores nacionales y en la interpretación de los artículos 11 y 12 de la Ley 17 de 1979, mediante la cual se aprobó la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

b. Cabe anotar que también se agradece que durante todo el período republicano, nuestro país ha firmado un número considerable de acuerdos con los Estados Unidos de América sobre distintas materias y que algunos de ellos han sido ratificados por leyes expedidas a través del Órgano Legislativo y otros no, pero todos esos acuerdos han tenido carácter vinculante y de obligatoriedad acatamiento para las partes.

c. Finalmente, el Procurador subiente sostiene que según el numeral 78 del artículo 155 de la Constitución, el

Organo Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, está facultado para negociar y contratar empréstitos, reconocer la deuda nacional y otras funciones, mientras el Legislativo no haya dictado las normas generales correspondientes y que la única limitación consiste en enviar al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de dicha facultad. En abono a este criterio cita un artículo de César Toval Villalaz sobre el tema de los leyes-cuadros (Fábrica, Jorge, Estudios de Derecho Constitucional Panameño; 1987 págs. 707-708) y otro del Dr. Mario Galindo sobre el mismo tema (pág. 736-737) donde ambos reconocen la facultad constitucional concedida al Ejecutivo a través del numeral 7Q del artículo 195 de nuestra acta Fundamental, sobre el tema aludido.

Por su parte, en su alegato presentado en el periodo correspondiente, el demandante reitera su solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del convenio impugnado, con fundamento en la interpretación que él hace del sentido y alcance del artículo 46 de la Ley 17 de 31 de octubre de 1979, aprobatoria de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y refuta las opiniones vertidas por la Procuraduría de la Administración, en un sormenorizado análisis que se lee de folias 80 a 100 de este expediente. En los puntos de mayor relevancia señala:

"a) El artículo 11, menciona las formas de manifestación del consentimiento que deben otorgar los Estados para conferir eficacia a los convenios internacionales;

b) Artículo 12, se limita a describir uno de los mecanismos mencionados en el artículo 11 anterior (los artículos subsiguientes describen los otros). El literal b) del ordinal 2. del artículo 12, posterior al cl. d) del ordinal 1., específicamente condiciona la eficacia de la firma del convenio, a su posterior ratificación y.

c) El artículo 46 describe qué tipo de violaciones a normas de su derecho interno pueden alegar los Estados suscriptores de un convenio internacional, como vicios del consentimiento otorgado en la concertación de dicho convenio.

O sea, que la norma contenida en el literal c) del punto 1. del artículo 10 de la Ley 17 de 31 de octubre de 1979, no puede ser interpretada sino dentro del contexto global de todo el cuerpo legal (Convención de Viena); su adecuada interpretación jamás podrá producir la absurda derivación lógico-jurídica que pretende imprimirla el Procurador de la Administración, quien en su escrito que venimos comentando afirma que, por efectos de esa norma, los negociadores panameños pueden darle a la firma de ellos en un convenio internacional el carácter definitivo de confirmación de la plena eficacia jurídica de dicho convenio.

Lo dicho en los párrafos anteriores, significa que la segunda premisa, o premisa menor, del silogismo que plantea el funcionario en su memorial, es un error jurídico de proporciones mayúsculas: una interpretación insólita e imperdonable en quien tiene el elevado rango de defensor de los actos de la administración pública" (ffs. 84-85).

"En cuanto a los "executive agreements" a que se refiere el señor Procurador Sustituto en su visto, ellos certamente están aceptados dentro de la Doctrina Constitucional de los Estados Unidos de América; la facultad del Presidente de esa nación para firmarlos, emanada de la propia carta magna de su país. Según la doctrina y los usos del Departamento de Estado, el Ejecutivo puede darle validez a algunos acuerdos internacionales sin el requisito de la aprobación del Senado (que es la regla general); dichos acuerdos, o convenios,

sólo los puede firmar el Presidente como derivación de su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y en cumplimiento de su obligación de velar por la ejecución de las leyes. También, y esto es lo más común, esos acuerdos se firman en cumplimiento o ejecución de una Ley o Tratado Internacional preexistente.

o sujetos a que el Congreso dicte leyes complementarias para la ejecución de los convenios.

Lo expresado en el párrafo que antecede aparece, ampliado y mejor explicado, en la obra International Law - Cases and materials-, de los autores W. Friedman, O.J. Lissitzyn y R.C. Pugh, de la American Casebook Series, editado en 1969 por West Publishing Co.

De la cita que hemos hecho, se desprende que los "executive agreements" que utiliza el derecho norteamericano, tienen una base constitucional: en Panamá, en cambio, esa base no existe, por lo que mal puede permitirse que el órgano Ejecutivo, en un convenio internacional, equipare su firma, o la de algún negociador nombrado por él, al consentimiento del propio Estado contratante.

Otro argumento importante que esgrime el señor Procurador de la Administración para oponerse a la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada, es que "desde los albores de la República de Panamá, los gobiernos que la han regido han estado celebrando este tipo de acuerdos con los Estados Unidos de América", refiriéndose a compromisos internacionales sin cumplir con la formalidad de la ratificación por la Asamblea. (Véase página 15)" (fs. 87-88)

.....
"Es incorrecto el argumento que atribuye a la tradición jurídica panameña aceptar en su ordenamiento legal convenios internacionales sin la aprobación del Órgano Legislativo, como regla general. Todo lo contrario ocurre; en el Derecho interno panameño, a través de todas las constituciones y normas legales de inferior categoría, siempre se ha regulado con especial atención la confirmación o validez de los convenios internacionales; ello, por cuanto que desde el mismo nacimiento a la vida jurídica del Estado Panameño, en 1903, ha sido materia controversial en su estructura jurídica la regulación de sus relaciones internacionales. Esto es, desde los albores de la República, lo que ha ocurrido es que todos los constituyentes y legisladores han puesto sumo cuidado en el tratamiento de los convenios internacionales, como derivación de los traumas sufridos por la Nación a raíz de la firma del tratado Hix-Bunau Varilla, cuyos antecedentes y efectos son de sobra conocidos.

Es más, tan especial y cuidadoso ha sido el constituyente en regular la aprobación de convenios internacionales, que en la misma Constitución vigente, artículo 310, se ha establecido cómo habrán de aprobarse los convenios o tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, que versen sobre el Canal de Panamá, un tercer juego de esclusas, o la construcción de un nuevo canal. Los tratados o convenios que versen sobre esas materias, además de ser aprobados como cualquier otro -es decir, por la Asamblea Legislativa- deberán ser aprobados por un Referéndum nacional" (ffs. 90-91).

"En cuanto a la alegada preeminencia que debe tener el artículo 195 de la Constitución sobre los 153 y 179, de modo que se tenga como norma de mayor rango aquél sobre éstos, nos remitimos a los que ya dijimos sobre este punto, en la primera parte de este alegato, al comentar la nota #249 de la Dra. Aura Feraud, dirigida al Legislador Milton Henríquez; además, añadimos que mal puede aplicarse la regla de hermenéutica legal contenida en el artículo 14 del Código Civil a la materia subyacente, cuando resulta harto evidente que los empréstitos y contratos a los que se refiere el numeral séptimo del artículo 195, no son los convenios internacionales a los que se refieren los artículos 153 y 179. Es decir, las disposiciones constitucionales citadas, no tienen la misma especialidad o generalidad a la que se refiere el numeral dos del artículo 14 del Código Civil" (ffs. 93).

También presentó alegatos, en el término previsto para ello, el Ldo. Cervantes Díaz quien, en un breve escrito,

rebate la opinión dada por la Procuradora de la Administración mediante nota II0219 de 14 de agosto de 1990, al dar respuesta a consulta formulada por el Legislador Milton Henriquez en su calidad de Presidente de la Comisión de presupuesto de la Asamblea Nacional y contra la Vista del Procurador de la Administración (suiciente) al emitir concepto sobre esta demanda (ver fs. 100-106).

Antes de proceder a examinar las normas constitucionales que se indican como infringidas, dada la naturaleza del tema que se aborda, resulta pertinente revisar algunos conceptos a la luz de la semántica propia del Derecho Internacional.

Las obligaciones internacionales se originan en acuerdos de voluntades de carácter contractual o convencional, o en actos diplomáticos unilaterales. Según el jurista nacional Dr. Julio Linares, el nombre genérico de tratado se le da a "cualquier acuerdo internacional celebrado por escrito entre sujetos de Derecho Internacional Público" (Linares, Derecho Internacional Público, Tomo II, 1977, pág. 248).

El Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en desarrollo de la definición que ofrece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala que "la definición se elaboró para efectos de la Convención de Viena, lo que quiere decir que puede existir otro tipo de acuerdos que sin estar cubiertos por la definición se consideran tratados internacionales". Añade, q "la definición establece que debe celebrarse por escrito, mas nada impide que con los avances tecnológicos un acuerdo entre Estados pueda contenerse en una forma distinta (telegrafía) sin que se afecte el carácter de tratado de ese acuerdo" y, por último, se anota que "será tratado un acuerdo internacional independiente de su denominación particular. La práctica brinda una nomenclatura extraordinariamente variada para la denominación de los acuerdos internacionales. Así encontramos diversas manifestaciones para el mismo acto jurídico: tratado, convención, convenio, pacto, carta, declaración, protocolo, etc." (Diccionario Jurídico Mexicano, 22 ed., 1968, pág. 3148).

Además de las precisiones conceptuales que plantea la doctrina, cabe recurrir a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico interno, en la que se reafirma la importancia creciente de los Tratados como "fuente de Derecho Internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones", al igual que los principios de la Carta de las Naciones Unidas referentes a la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, así como la independencia e igualdad soberana de todos los Estados. Según esta Convención los términos tratado, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión tienen una acepción para los efectos de la misma, pero lo que interesa para los fines de la presente demanda es puntualizar si un Convenio de Donación es un Tratado y si le son aplicables las normas de Derecho Internacional que emanan de la Convención de Viena. Si ello es así, hay que tener en cuenta los

distintos momentos o etapas a cumplir en la celebración de un tratado internacional. Ver:

1. La negociación, que consiste en el conjunto de operaciones técnicas llevadas a cabo por los representantes legítimos de los Estados, según el cargo que desempeñen y los plenos poderes que les otorguen.

2. La firma, puesta por los representantes de los Estados en el texto del Tratado o en el acta final que le confiere autenticidad y le da carácter definitivo. Según el autor Charles Reuter, "la firma equivale a la adopción y autenticación del texto, pero no a la aceptación de quedar obligado por él, a menos que se haya previsto cosa en contrario".

3. La ratificación, que no es más que la confirmación definitiva de la voluntad de obligarse en los términos del Tratado por las partes interesadas.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define la ratificación como el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

La ratificación como acto posterior a la firma de los tratados se generalizó en el pasado siglo, pero en el momento actual hay una tendencia creciente entre los Estados -según lo señala el Dr. Julio Berríos- a adquirir compromisos internacionales sin cumplir con la formalidad de ratificarlos ante el Órgano Legislativo, tal como sucede cuando se celebran los llamados acuerdos en forma simplificada.

Los autores definen este tipo de acuerdos como aquellos en que no interviene el Jefe de Estado ni se ajustan de manera estricta a exigencias constitucionales y son concluidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y los Agentes Diplomáticos. Tiene como características su conclusión inmediata a través de la negociación y firma y con frecuencia generan una pluralidad de instrumentos jurídicos.

La Convención de Viena en su artículo 11 menciona las diferentes formas en que los Estados pueden manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado, señalando entre ellas, la firma, el canje de instrumentos y otros. En su artículo 12, contempla los diferentes supuestos en los cuales la firma se tiene como forma de expresar el consentimiento. Específicamente, el ordinal 12, literal b), establece que tal situación tendrá lugar cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto.

Este artículo 12, ordinal 12, literal b), es aplicable al Convenio de Donación suscrito por Panamá y Estados Unidos y ello se infiere de las secciones 2.7 y 3.4 de dicho Convenio (Cfr.).

En cada sección mencionada se dieron plazos de 90 días y 15 meses, respectivamente "a partir de la fecha de la firma del Convenio", para que se dieran por terminadas condiciones previas. Esto nos indica claramente que la intención de los suscriptores del Convenio fue acogerse a lo establecido en el artículo 12, ordinal 12, litera b) de la Convención de Viena. Esto es así porque "de otro modo"

los negociadores han hecho constar que la firma tendrá el carácter de consentimiento.

Debe entenderse que sólo las materias que competen constitucional y legalmente al Órgano Ejecutivo pueden ser objeto de acuerdos en forma simplificada. De allí que no podría un acuerdo de esta índole adicionar, modificar, subrogar o derogar ninguna ley existente, ya que esta función corresponde únicamente al Órgano Legislativo.

Otro aspecto que se infiere del estudio del Convenio de Donación es que las obligaciones que éste impone a Panamá pueden ser cumplidas por el Órgano Ejecutivo, sin que para ello intervenga ningún otro Órgano del Estado. Ejemplos de tales obligaciones son las cartas, dictámenes, planes, declaraciones, etc., a que se refiere el Convenio en sus diferentes secciones.

Por otra parte, lo que si se puede objetar al Convenio es que impone exigencias al Donatario para que se puedan efectuar los desembolsos de la segunda y tercera partida del subprograma de apoyo al presupuesto, condicionando dichos desembolsos, cuando las donaciones entre Estados jamás deberían serlo. Además quitan a los desembolsos el carácter de donación para convertirlos en meras expectativas hasta que se realicen las exigencias.

La negociación y contratación del Convenio de Donación ha sido atribuida por la Constitución al Consejo de Gabinete, ente estatal que mediante la Resolución N°23 de 25 de junio de 1990 autorizó su celebración, puesto que el propósito del Convenio es organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio y el artículo 185, numeral 7 de la Constitución atribuye al Consejo de Gabinete tales funciones.

En el caso subjúdice, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Planificación y Política Económica fueron autorizados por el Consejo de Gabinete y la Comisión Económica Nacional para representar al Estado panameño como negociadores y para firmar el Convenio de Donación, Programa para la Recuperación Económica, Programa de la A.I.D. N°525-0303. El texto de la Resolución N°23 de 27 de junio de 1990 dice:

RESOLUCIÓN N°23

(De 27 de junio de 1990)

"Por la cual se autoriza la celebración de un Contrato de Donación entre la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, actuando a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), sujeto a los siguientes términos de referencia:

EL CONSEJO DE GABINETE

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Acuérdase la celebración de un Contrato de Donación entre el Gobierno de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, representado por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), sujeto a los siguientes términos de referencia:

1. **MONTO DE OBLIGACIONES:** Será hasta la suma de DOScientos CUARENTA Y TRES MILLONES DE DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (U.S. \$243,850,000.00), de la siguiente manera:

A. La AID proveerá CIENTO TREINTA MILLONES DE DÓLARES (U.S. \$130,0 millones) para pagar las morosidades del Donatario a las instituciones internacionales de financiamiento (Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).

B. La AID proveerá CIENTO TRECE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES (U.S. \$113,85 millones), para apoyar el presupuesto de inversiones del Donatario, en tres tramos a saber: de \$29,85 millones de Dólares el primero, de \$42,0 millones de Dólares el Segundo, y de \$42,0 millones de Dólares, el tercero.

La ejecución de este Convenio se divide en dos períodos a saber: noventa días para el cumplimiento de las condiciones previas, a partir de la fecha de la firma, y quince meses para las solicitudes de desembolsos, a partir de la firma del Convenio, excepto que la AID acuerde modificar por escrito el plazo de vencimiento.

ARTICULO SEGUNDO: Los fondos provenientes de esta Donación serán utilizados para asistencia al Programa de Recuperación Económica del Gobierno de la República de Panamá, a fin de que pueda ejecutar acciones encaminadas a la recuperación económica y para ayudar en la restauración de la credibilidad financiera del sector público de Panamá.

ARTICULO TERCERO: Autorízase a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Planificación y Política Económica, para que, en nombre y representación de la República de Panamá, suscriban el Contrato de Donación a que se refiere el Artículo Primero de esta Resolución y para que incluyan todos los convenios, modalidades, términos, condiciones y acuerdos que a su juicio fueren necesarios o convenientes incluir conforme a las normas y prácticas prevailecientes para este tipo de transacciones.

ARTICULO CUARTO: Esta donación cuenta con el concepto favorable de la Comisión Financiera Nacional.

ARTICULO QUINTO: Esta Resolución comenzará a regir a partir de su aprobación."

El resuelto transcripto autoriza, pues, a participar legítimamente en los dos momentos esenciales del acuerdo o convenio: la negociación y la firma. Queda pendiente de examen posterior si la firma es ad referéndum o si las partes han convenido su equivalencia a la ratificación o aceptación y si el derecho integra es o no limitante del consentimiento y de su acatamiento en el orden internacional.

Por la importancia que reviste el tema, resulta imperioso deslindar el concepto de donación internacional y anotar los contornos de la situación socio-política y económica del país donatario.

i. **Contrato de Donación:** La institución es más conocida en el Derecho Privado y se extiende al Derecho Internacional Público, con las adecuaciones semánticas y diferenciales que surgen por razón de la naturaleza jurídica de las partes contratantes y del objeto del contrato. Se podría intentar una definición de donación internacional como el acuerdo internacional en virtud del cual una parte -el Estado donante-, con espíritu de liberalidad, colaboración o asistencia, procura a la otra -el Estado donatario- un enriquecimiento o ventaja patrimonial (bienes y/o servicios). "Transfiéndole un derecho crede, constituyéndole un derecho, renunciando a un derecho en favor de ella o asumiendo respecto a ella una obligación de hacer o no hacer" (MESSINGO, R.V., p.5).

En el caso presente el convenio de donación no es puro y simple, y ello se deduce de las cláusulas que supeditan los desembolsos o transferencias de dinero a varias condiciones previas, a título de contraprestaciones, entre las que se destacan la expedición de reformas legislativas sobre la normativa que regula la seguridad social, la liquidación de morosidades de las IFIS y la firma de un

Tratado de Asistencia Legal (TALM).

En el campo internacional, la libertad o gratuidad del contrato o "animus donandi" obedece a otras causas diferentes a las que se estudian en el Derecho Civil. Pueden" agravarse en los efectos destructores de los desastres naturales, que asolan recursos humanos y naturales, en el daño indiscriminado de los conflictos bélicos o en los principios de solidaridad y colaboración internacional propiciados por las Naciones Unidas en el "nuevo orden económico internacional" en virtud del cual los países centrales deben asistir a los estados periféricos que afrontan severas crisis económicas".

2. Situación socio-económica y política: No pretende la Corte hacer un diagnóstico de la situación socio económica y política de nuestro país, pero tampoco puede soslayar una breve alusión al tema, en virtud de que el Convenio de Donación que se impone ha sido denominado como "Programa para la Recuperación Económica de Panamá" y en la parte motiva se menciona la severa crisis económica que vive el país, la necesidad de fortalecer la democracia y "establecer políticas macroeconómicas sólidas que permitan el crecimiento económico sostenido con equidad".

Desde comienzos del presente siglo nuestra historia republicana, por razón de la operación del canal istmico y de los contratos celebrados con algunas transnacionales en la explotación agrícola del cañón (Ver. bananos), ha estado vinculada a la celebración de acuerdos, tratados, convenios y canje de notas con Estados Unidos de Norteamérica. Dependiendo del régimen político imperante y del acatamiento al derecho interno, el perfeccionamiento jurídico de tales acuerdos se ha sometido a la consideración del Órgano Legislativo. Por ello, en el largo listado que ofreció la Procuraduría de la Administración aparecen algunos tratados y acuerdos que nunca fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, pero que fueron acatados y cumplidos plenamente por las partes. La Corte no justifica las omisiones en que se pudo incurrir en el pasado, ni puede apoyar sus fallos en los modelos que propiciaron el secretismo en el endeudamiento millonario del Estado.

La intervención del ejército norteamericano en Panamá, el 20 de diciembre de 1989, cuyo fin al régimen militar y permitió que el gobierno civil, elegido democráticamente en las elecciones de mayo del mismo año, asumiera el control civil de todas las instituciones, promoviendo el respeto a los derechos humanos y fortaleciendo las libertades democráticas. Pero simultáneo a ello, este gobierno encontró como realidad agobiante la destrucción de infraestructuras de instituciones públicas, de viviendas de familias humildes, los resultados inmediatos del saqueo sistemático del comercio, todo esto enmarcado en los despojos de las arcas del Estado por la corrupción administrativa institucional que había adoptado y desviado a capitales privados en la banca extranjera los recursos públicos del Estado.

Ante la difícil situación del país, con el mayor índice de desempleo de la historia, una economía destruida, miles de damnificados, el agotamiento de los recursos

del Estado y la presencia física de las tropas norteamericanas, el presidente Bush se refirió a una donación simple de mil millones para reactivar la economía. Se planteó también las posibilidades de una indemnización por los daños causados como consecuencia del bombardeo de los cuarteles y aeropuertos y finalmente se distribuyó la ayuda internacional en proyectos sectoriales de asistencia, con un monto inferior a la suma inicialmente prometida por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el caso que nos ocupa, se establece como una de las condiciones previas a los desembolsos de la donación para la recuperación económica de Panamá, la negociación de un Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM), el cual a la fecha ya fue negociado y firmado y se ha remitido a la Asamblea Legislativa para su aprobación o improbadación. También es pertinente verificar si, a diez meses de publicación del Convenio de Donación en la Gaceta Oficial N°21581, ya se han cumplido por las partes contratantes las obligaciones pactadas.

Si bien este Convenio no fue sometido a la consideración del Órgano Legislativo, según informa el Secretario General de la Asamblea Legislativa en su nota AL/SC-45 de 8 de abril (fs. 109), fue negociado y firmado por representantes legítimos, debidamente autorizados por el Consejo de Gabinete y la Comisión Económica Nacional y promulgado en la Gaceta Oficial por tratarse de asuntos atribuidos por la Constitución vigente al Consejo de Gabinete (art. 185 numeral 7).

Mugias Constitucionales infringidas: El demandante, tal como se anotó antes, señaló el numeral 39 del artículo 153 de la Constitución infringido en el concepto de violación directa porque, a pesar de haber sido suscrita por el Gobierno de la República de Panamá, representado por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Segundo Vicepresidente de la República y por el Gobierno de los Estados Unidos debidamente representado por su embajador en Panamá y el Director de la A.I.D., nunca fue enviado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa.

En efecto, entre las funciones legislativas del Órgano Legislativo se enumeran con el carácter de esenciales las de "aprobar o desaprobar antes de su ratificación, los tratados y convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo". Esta es una previsión constitucional del derecho interno que sonete a un proceso de aprobación a los tratados y convenios internacionales que celebre el Ejecutivo.

Al tenor de la norma mencionada, la aprobación de los tratados o convenios por la Asamblea Legislativa, como, etapa posterior a la negociación y firma, tiene los efectos de aprobación interna. Este concepto se aclara en un reciente trabajo de graduación presentado para optar al título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá, sobre el tema: "Los Tratados Bilaterales, procedimiento para su Concertación", donde se dice que la aprobación interna la constituyen un conjunto de actos que se rigen por el sistema legislativo de cada país para la tramitación y sanción de las leyes ordinarias" (Sandoval, Mayral, 1990, pag. 179-180).

La ratificación, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, "es un acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado" (art. 20, 1-b).

Esta diferencia entre firma, aprobación y ratificación, como expresiones claras del consentimiento al obligarse en los términos de un Tratado, la esclarece el texto del artículo 14 de la Ley 17 de 1979, que dice:

ARTICULO 14
**CONSENTIMIENTO EN OBLIGARSE POR UN
 TRATADO MANIFESTADO MEDIANTE LA
 RATIFICACIÓN, LA ACEPTACIÓN O LA
 APROBACIÓN**

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;

c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o

d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.

Si relacionamos lo transcrita con las normas correspondientes de la Constitución vigente, se podría afirmar que incumbe a la Asamblea Legislativa la aprobación o improbadación de los tratados y convenios que celebre el Ejecutivo; pero eso no se aplica de manera estricta a los convenios simplificados que se fundamentan en las atribuciones de carácter económico sobre la organización del crédito público y el reconocimiento de la deuda nacional de que trata el artículo 195 de la Carta Fundamental, como lo es el Convenio de Donación para la recuperación económica de Panamá, que se acusa de inconstitucionalidad.

En cuanto a la violación del numeral 89 del artículo 179 de la Constitución, que enumera una de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con participación del Ministro respectivo y que lo autoriza para dirigir las relaciones exteriores y celebrar convenios y tratados públicos, sujetos a la consideración del Órgano Legislativo, se acusa de haber sido violado en forma directa por no haber enviado el Ejecutivo el Convenio de Donación sobre el programa de Recuperación Económica de la República a la consideración de la Asamblea Legislativa.

En esta materia queda un aspecto sensible a considerar, y tiene que ver con la competencia de la Corte Suprema de Justicia para examinar, en ejercicio del control de la constitucionalidad, sobre la validez de los Tratados Internacionales.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han mantenido criterios opuestos. Veamos:

Giraldo Suárez, en su obra "El Derecho de los Tratados", considera que la validez y eficacia de los pactos internacionales no se pueden sujetar de modo indefinido a la decisión de una sola de las partes

contratantes y por ello sostiene que "admitir la intervención de la Corte Suprema de Justicia para invalidar, por inconstitucional, un Tratado Público, equivale en último análisis, a asumir la Corte para sí la soberanía transcurrente del Estado, que a ella no le está atribuido, ya que vendría en definitiva, a darle o negarle el pase a las estipulaciones de los Pactos Internacionales" (Giraldo Suárez, Juan de Dios, *op. cit.* Colombia, 1976, pág. 210).

Con igual criterio al transcrita, la Corte Suprema de Colombia, al decidir la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el ciudadano James W.F. Ralsbeck contra el Decreto 1245 de 1969 que aprueba un Tratado Internacional, expresó: "Debo reiterarse que la Corte es Juez de la constitucionalidad de los actos de Derecho Público interno que enumera el artículo 214 de la Carta Política y no de actos internacionales, para cuyo juzgamiento, aunque contenga elementos jurídicos de índole interna, carece de jurisdicción".

Dentro de la línea de pensamiento anterior nuestro más alto Tribunal de Justicia, en fallo del 15 de octubre de 1965, al resolver la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el ciudadano Domingo H. Turner contra la convención del canal istmico, sostuvo que "La función Jurisdiccional se agota al mismo tiempo que la soberanía, de la cual nace. Es obvio, por tanto, que esta Corporación no tiene potestad para pronunciarse sobre la cláusula de un Convenio Internacional en el cual es nuestro país una de las partes. De esa limitación que aqueja a los órganos de jurisdicción interna de un país no adolecen los tribunales internacionales, a quienes están sometidos todos los Estados que expresamente les hayan otorgado reconocimiento. Los fallos de tales Tribunales si tienen la virtualidad ausente en la Corte Suprema de Justicia de Panamá- de sustituir su voluntad a la voluntad de los estados contratantes. Es decir, que tales tribunales poseen los atributos jurisdiccionales, la plenitud jurisdiccional en el plano interestatal. La Corte invadiría el ámbito reservado a aquellos tribunales y se convertiría en Juez y parte si se pronunciara sobre si un convenio internacional suscrito por Panamá" (Jurisprudencia Constitucional, Tomo I, Panamá, 1967, pág. 518).

En sentido contrario, autores como Antokoletz, Lasalle y Quetzovich sostienen que la validez interna es un elemento esencial y determinante del Tratado Internacional, que la validez internacional de un tratado inconstitucional está en contradicción flagrante con la conciencia jurídica de los pueblos modernos. Lasalle, con mayor cautela, llama la atención sobre la disyuntiva que afronta el Ejecutivo ante un tratado declarado inconstitucional, de cumplir las obligaciones internacionales con violación expresa de la Constitución o la de no aplicar el Tratado, travendo consigo dificultades de orden internacional hasta el punto que el control de la constitucionalidad habría faltado a su fin de servir a la paz jurídica. Daniel Antokoletz apunta que en los países latinoamericanos, por estar muy arraigado el constitucionalismo, no se reconoce la superioridad del Derecho Internacional, ya que ninguna de sus reglas rige

fuerza del consentimiento, expreso o tácito, libremente prestado. Afirma de manera terminante que "los tratados carecen de validez si están en pugna con los preceptos de la Constitución" (Gutiérrez Alfaro, T. La Inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales. Venezuela páq. 91-94).

Frente a las dos corrientes de opinión planteadas, la Corte debe aclarar una vez más que los Tratados y Convenios Internacionales en cuanto pueden lesionar total o parcialmente derechos, principios básicos, instituciones o claras disposiciones de nuestra Carta Fundamental, están sujetos al control de la constitucionalidad, más aún, cuando tales convenios, acuerdos o tratados pasan a integrar el ordenamiento jurídico interno a través de leyes que los reproducen y son aprobadas de conformidad al procedimiento legislativo correspondiente.

Los efectos internos de ese control son los que la Constitución y la Jurisprudencia Nacional le reconocen: los efectos internacionales van a depender de la naturaleza del convenio o tratado, de las cláusulas convenidas y de la regulación internacional aceptada por las partes.

La Corte, al adherirse a la doctrina del bloque de constitucionalidad, tal como se desprende de las sentencias de 30 de julio de 1990, 3 de agosto de 1990, 8 de noviembre de 1990 y 14 de febrero de 1991, se ubica en una posición eclectica frente a quienes mantienen la primacía del derecho interno o la del Derecho Internacional, en virtud de que entre el conjunto normativo que nutre los juicios que emite la Corte en ejercicio del control judicial de la constitucionalidad, además de la Constitución formal se encuentran algunos convenios internacionales y la doctrina constitucional, siempre que no contrarien los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado Panameño.

El Convenio de Donación impugnado NQ523-C3C?, por la naturaleza del mismo, es de aquellos cuya renegociación o contratación ha sido atribuida por la Constitución al Consejo de Gabinete (art. 195 numeral 7Q) y tal como se indicó en párrafos precedentes, fue dicho ente estatal el que autorizó su celebración por medio de la Resolución NQ23 de 27 de junio de 1990. Esto resulta más claro al revisar el artículo I del Convenio en su segundo párrafo; que señala entre sus propósitos el de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, que son funciones específicas atribuidas por la Constitución al Consejo de Gabinete.

Por último, la Corte no puede perder de vista que el presente Convenio de Donación, a la fecha en que se resuelve la demanda de inconstitucionalidad, se ha cumplido parcialmente y algunas de sus condiciones previas, como la que se refiere a la firma del Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM) que ya fue renegociado entre el Gobierno de Panamá y el de Estados Unidos de América. Ha sido remitido al Órgano Legislativo para su consideración. Esto nos indica que aquellas obligaciones contraídas por medio del Convenio de Donación que afectan directamente instituciones legales se han sometido a la acrebación e improbadación del

Órgano Legislativo, con lo que se disipa el vicio de inconstitucionalidad del que se acusa este convenio.

En virtud de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Convenio de Donación. Programa para la Recuperación Económica. Programa de la AID NQ523-C3C3 del 3 de julio de 1990.

Cópiale, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial

Mgda. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

Mgdo. ARTURO HOYOS

Mgdo. RODRIGO MOLINA A.

Mgdo. CESAR A. QUINTERO

Mgdo. FABIAN A. ECHEVERS

Mgdo. CARLOS LUCAS LOPEZ

Mgda. EDGARDO MOLINO MOLA

Mgdo. RAUL TRUJILLO MIRANDA

Mgdo. JOSE MANUEL FAUNDES

Dr. CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original

Panamá, 30 de julio de 1991

Carlos H. Cuestas

Secretario General

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo 2 de julio de 1991

V E S T O S :

Con el fin de que se declare inconstitucional la sentencia de 19 de julio de 1990, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo dentro del proceso de DOLORES MIRANDA PIZARRO contra PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A., el licenciado ALVARO MUÑOZ FUENTES ha presentado demanda de inconstitucionalidad.

Repartido el negocio, el magistrado sustanciador dictó la resolución de 9 de agosto de 1990 admitiendo la demanda y, con fundamento en el artículo 2554 del Código Judicial, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, funcionario que se encontraba en turno, para que emitiera concepto.

Recibida la vista del Procurador, identificado como la N° 27 de 26 de octubre de 1990, se procedió a darle al proceso el impulso previsto en el artículo 2555 de la citada exhorta legal. consta en el expediente que se ha cumplido con la publicación de los edictos, de acuerdo a los recortes del periódico "El Panamá América" visible a fojas 43, 46 y 47, y el término establecido por la anterior norma jurídica está vencido. Ello ubica al proceso en estado de decidir, para lo cual se hace necesario inspeccionar la pretensión del demandante.

El demandante en este proceso constitucional es el señor DOLORES MIRANDA PIZARRO, debidamente representado por el licenciado ALVARO MUÑOZ FUENTES. La presente acción tiene como antecedente la demanda interpuesta por el señor MIRANDA PIZARRO para que se declarara la nulidad absoluta del mutuo acuerdo celebrado por él y la empresa PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A. el 12 de septiembre de 1983, e igualmente para que se declarara la nulidad absoluta del contrato de servicios profesionales celebrado por las mismas partes el mismo 12 de septiembre de 1983.

Este proceso fue resuelto en primera instancia por el Juzgado Segundo de Trabajo, de la Tercera Sección, de Puerto Armuelles, mediante sentencia de 30 de mayo de 1990, cuya parte resolutiva reconoce la excepción de prescripción alegada por la empresa demandada respecto de la petición de declaración de nulidad absoluta del mutuo acuerdo celebrado por las partes. También dicha sentencia declaró que el contrato de servicios prestados celebrado por las mismas partes no constituye un contrato de trabajo. La mencionada resolución jurisdiccional fue confirmada por la sentencia de segunda instancia que ahora se impugna a través del presente recurso de inconstitucionalidad, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo el 19 de julio de 1990.

Los preceptos constitucionales que se dicen infringidos son los artículos 17, 67 y 74 de la Constitución Nacional. El concepto de infracción de la primera de las tres disposiciones constitucionales aludidas lo hace consistir el recurrente en la violación directa, por cuanto el Tribunal Superior de Trabajo dejó de aplicar el artículo 8 del Código de Trabajo. Ello es así, explica, porque su representado firmó un acuerdo y a la vez un contrato de Servicios Profesionales con la empresa PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A. el día 12 de septiembre de 1983 donde cambia de estatus, "es decir de trabajador a un profesional que se obliga a prestar servicios profesionales con pago de honorarios, muy por debajo del salario que venía devengando... pero el Tribunal Superior de Trabajo no analizó el mutuo acuerdo ni el contrato de servicios profesionales, sino otros elementos, tales como declaraciones de testigos".

Sin embargo, la Corte comparte el criterio esbozado por el Procurador General de la Nación, en el sentido de que "esta norma no puede servir de fundamento a la acción de inconstitucionalidad, habida cuenta que la misma contiene un carácter programática (sic) y declarativo, no estableciendo derechos o garantías individuales y sociales susceptibles de ser conculcadas por el acto objetivo emanado de la autoridad pública", salvo que dicha disposición se encuadre en grado de correlación con algún texto de la Carta Fundamental. Por tal razón se desecha el cargo de inconstitucionalidad analizado.

Respecto a la violación del artículo 67 de la Constitución Nacional, el demandante expresa que lo ha sido en forma directa por la sentencia, "porque no se sujetó al contenido del presente artículo constitucional para examinar si tanto el mutuo acuerdo, como el contrato de servicios profesionales contienen o no estipulaciones con renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido en favor de DOLORES MIRANDA PIZARRO".

Por su parte el Procurador, al opinar sobre este tema dice:

"Al estudiar detenidamente el concepto en que el recurrente asegura que la resolución del Tribunal Superior de Trabajo vulneró la norma constitucional, es fácil advertir que las aludidas transgresiones las argumenta, igual que en el caso anterior, en presuntos errores en la valoración por parte del Tribunal..."

No puede, por tanto, la Corte examinar ese aspecto del recurso, puesto que la inconstitucionalidad, como ya se ha dejado sentado, no es una instancia revisora del proceso donde se ajuicen y se valoren pruebas que no hayan sido sometidas a un examen valorativo c, por el contrario, hayan sido valoradas indebidamente por el funcionario."

El citado criterio del jefe del Ministerio Público es compartida por esta corporación de justicia. En efecto, en el proceso constitucional no se analizan situaciones probatorias que fueron analizadas o dejaron de serlo por el tribunal de la causa o su superior en segunda instancia. La interpretación errónea de una norma legal dentro de un proceso, así como una valoración defectuosa de un elemento probatorio allegado al mismo, no puede ser per se motivo de estudio por el tribunal constitucional, así como tampoco estos situaciones engendran un vicio de inconstitucionalidad.

En el proceso laboral, al igual que en el civil y penal, rige el principio de la sana crítica en materia probatoria. Este sistema le otorga al juzgador cierta amplitud para valer las pruebas a la luz de la razón y la experiencia, esto es, del correcto entendimiento humano. Esta particularidad excluye la posibilidad de un reavivamiento de los elementos de convicción evaluados por el juez en su debida oportunidad, a través del proceso constitucional que nos ocupa. Además, ello vira contra los principios rectores de la materia. Se desecha, por consiguiente, el cargo de impunidad imputado al acto impugnado.

Finalmente, el accionante cita como concepto de infracción del artículo 74 de la Constitución Política la violación directa. El argumento que ultima

para demostrar dicha infracción lo hace consistir en el hecho de que el Tribunal Superior de Trabajo desconoce el principio de protección estatal establecido en dicho artículo, si no "declarar nulo el contrato de servicios profesionales firmado por Dolores Miranda P., y Petroterminal de Panamá, S.A."

Sirve para desestimar este vicio, además de los argumentos utilizados para descartar la violación del artículo 67 de la Constitución, el razonamiento lógico acerca del fin del texto en examen, cual es el de instituir los principios rectores de las relaciones entre el capital y el trabajo sobre los que la ley debe inspirarse. El carácter declarativo, programático, enunciativo, idealista y no normativo de esta disposición queda al desnudo mediante la simple lectura de su texto:

"ARTICULO 74. La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores."

De ahí que esta norma constitucional no puede ser objeto de violación directa en asuntos como el presente caso, si bien sirve de cimiento al carácter tutivo del derecho del trabajo. Una forma en que podría violarse este precepto sería a través de una ley o decreto reglamentario que se aparte de los fines de justicia social y protección estatal en beneficio de la clase trabajadora y ello estaría sujeto a un análisis de la Corte para determinar si esa ley o decreto deviene inconstitucional. Por tanto, tampoco, la sentencia impugnada viola el artículo 74 de la Carta Magna.

Vale la pena destacar que, de acuerdo a la copia autenticada de la sentencia que fuera aportada por el recurrente al presente negocio, tanto el juzgador primario que conoció del proceso laboral como el Tribunal Superior de Trabajo no entraron a analizar el aspecto de la demanda declarativa laboral relativo a la nulidad absoluta del mutuo acuerdo celebrado por el señor DOLORES MIRANDA PIZARRO y la empresa PETROTERMINAL DE PANAMA, S.A., sencillamente porque esta última presentó excepción de prescripción la cual fue reconocida por ambos juzgadores, por lo que mal podrían entrar a analizar el fondo de dicha pretensión, siendo precisamente la excepción un mecanismo de defensa del demandado que tiene, dependiendo de la clase de que se trate, la cualidad de enervar la pretensión del demandante. En este caso la excepción de prescripción ciertamente pone la característica anotada.

Por otro lado, está acreditado también la valoración formulada en ambas instancias por los funcionarios judiciales que conocieron el aludido proceso laboral, respecto a la pretensión relacionada con la nulidad absoluta del contrato de servicios profesionales. A este respecto caben los argumentos expuestos referentes a la prescripción de análisis de este tipo de situaciones jurídicas mediante el proceso de inconstitucionalidad.

Como secretaria, la Corte Suprema, FIENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la sentencia de 19 de julio de 1990, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo, pues no viola los artículos 17, 67, 74 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

Cóchesse, notifíquese y publicúese este folio en la Gaceta Oficial.

Magistrado JOSE MANUEL FAUNDES

Mgda. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

Mgda. CARLOS LUCAS LOPEZ

Mgdo. EDGARDO MOLINO MOLA

Mgda. RAUL TRUJILLO MIRANDA

Mgdo. ARTURO HOYOS

Mgda. RODRIGO MOLINA A.

Mgdo. CESAR A. QUINTERO

Mgda. FABIANA ECHEVERRY

Dr. CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

Lo anterior es copia de su original.

Período 10 de agosto 1991

Carlos H. Cuestas

Secretario General

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo 15 de julio de 1991

VISTOS:

El Lcdo. Dario Carrillo Gomila presentó advertencia de inconstitucionalidad en relación con el artículo 35 de la Ley 93 del 4 de octubre de 1973. Dicha advertencia ha sido presentada por el Lcdo. Carrillo actuando en representación de las sociedades Tabor, S.A. y UPSAL, S.A. dentro del proceso de queja promovido por Berta Alicia Puga contra dichas sociedades por aumento ilegal del canon de arrendamiento. La respectiva consulta fue enviada al Pleno de la Corte Suprema por el Lcdo. Alfonso Herrera y Franco, Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

I. Las pretensiones del advirtente y de los terceros interesados.

El Lcdo. Carrillo considera que el artículo 35 de la Ley 93 del 4 de octubre de 1973 viola el artículo 44 de la Constitución Nacional.

El texto de la norma impugnada es el siguiente:

"Artículo 35: el Ministerio de Vivienda, con el fin de asegurar a los arrendatarios un canon de arrendamiento justo y a los propietarios un rendimiento razonable sobre su inversión, reglamentará el canon de arrendamiento de los bienes inmuebles a que se refiere esta ley."

El advirtente formula, pues, pretensión consistente en una petición dirigida a la Corte Suprema de Justicia para que declare que es inconstitucional el artículo 35 de la Ley 93 de 1973, arriba transcrita.

El fundamento de derecho de la pretensión formulada por el Lcdo. Carrillo es el artículo 44 de la Constitución Política mediante el cual "se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales."

Según el advirtente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1220 del Código Civil un particular accede a la propiedad de un inmueble desde la fecha de la inscripción de la escritura pública contentiva del contrato de compra-venta en el Registro Público y tiene derecho a sus frutos civiles desde la firma del instrumento. Como el artículo 35 acusado posibilita que mediante una reglamentación se imponga un "rendimiento razonable" sobre los frutos civiles de un inmueble adquirido de acuerdo a la Ley, con base en dicha norma, se puede privar a un propietario total o parcialmente de los frutos civiles de su inmueble. Así, pues, la citada norma, según el advirtente, permite al Ministerio de Vivienda desconocer la propiedad privada adquirida de acuerdo a la Ley en contraposición a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Nacional.

La Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá intervino en el proceso como persona interesada y confirió poder especial para esos efectos al Lcda. Germán Gil Sánchez Tarié. Según el expediente judicial especial de la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá, el

artículo 35 de la Ley 93 de 1973 debe ser declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia ya que infringe los artículos 44 y 241 de la Constitución Política. El Lcdo. Sánchez al sustentar la posición de la mencionada asociación expresa lo siguiente:

"I. Todo particular de acuerdo al artículo 1220 del Código Civil tiene derecho a sus frutos civiles desde la firma del instrumento.

Igualmente el ordinal 1 del artículo 30 de la Ley 93 del 4 de octubre de 1973 dispone que todo arrendador tiene derecho a percibir el valor del canon de arrendamiento en las fechas estipuladas en el contrato. Por lo tanto se establece claramente el derecho del particular-arrendador, de percibir los cánones de arrendamiento.

2. El artículo 35 de la Ley 93 condiciona e impone mediante "reglamentación" un rendimiento razonable sobre el bien inmueble adquirido de acuerdo a la ley. Este rendimiento razonable supone subir, mantener o reducir el canon de arrendamiento convenido en el contrato y en base a ello el Ministerio de Vivienda puede privar a un particular-arrendador total o parcialmente de los frutos civiles de su inmueble.

Ante esto, vemos claramente que la "reglamentación" desconoce el texto normado en el ordinal 1 del artículo 30 de el artículo 1220 del Código Civil.

3. El artículo 35 acusado, viola el artículo 44 de la Constitución Nacional en cuanto a que "impone" un rendimiento razonable y "no garantiza" la propiedad privada, es decir, priva al propietario de los frutos civiles de su inmueble.

4. El artículo 35 de la Ley 93 viola el artículo 241 de la Constitución Nacional puesto que el ejercicio de las actividades económicas corresponden primordialmente a los particulares, y el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará según las necesidades sociales..

En ningún caso se advierte la "imposición o privación" a los particulares del derecho o ejercicio de obtener los frutos civiles de sus inmuebles.

5. Si bien es cierto la propiedad privada implica obligaciones para su dueño o que por motivo de interés social o utilidad pública puedan haber expropiaciones, carece el principio de fundamento por no aplicarse al caso en referencia."

II. La opinión de la Procuradora de la Administración.

La entonces Procuradora de la Administración Dra. Aura Feraud emitió concepto en relación con la consulta sobre la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 93 de 1973 elevada por el Director General de Arrendamientos, en atención a la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Lcdo. Carrillo, mediante la Vista N°18 de 14 de enero de 1991.

Considera la Procuradora de la Administración que el artículo impugnado no es inconstitucional, ya que, se encuentra en armonía con los artículos 45 y 113 de la Constitución Nacional. La mencionada funcionaria se expresa en los siguientes términos:

"Consideramos que no le asiste la razón al advirtente, ya que el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 44 de la Constitución Nacional no es absoluto. Ello es así por cuenta al propio constituyente ha dispuesto que "la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar," y que la misma puede ser expropiadada por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley" (V. art. 45 Constitución Nacional).

Debe tenerse presente además que el Estado tiene interés especial que el "proporcionar el goce de este derecho social (vivienda) a toda la población, especialmente a los sectores de menor

ingreso." (V. art. 113 Constitución Nacional).

En este sentido, lo dispuesto en el artículo 35 impugnado se ajusta perfectamente al querer del constituyente, ya que a través de la reglamentación del canon de arrendamiento se les garantiza a los arrendatarios un canon de arrendamiento justo, medida esta que promueve "el goce de este derecho social"; en tanto que a los arrendadores o propietarios se les reconoce "un rendimiento razonable sobre su inversión". Ello implica respeto al derecho de propiedad así como a la función social, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 44, 45 y 113 de la Constitución Nacional."

Además la Procuradora cita sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 3 de mayo de 1982, mediante la cual se declaró que no eran inconstitucionales el artículo 1ro. de la Ley 93 de 1973 ni el Decreto N°37 de 1974, aunque sin mayores argumentos, sólo señalando que dichas disposiciones se conformaban con la Constitución y antes que violarlas dichas normas son "un corolario de sus disposiciones imperativas".

III. La garantía constitucional de la propiedad privada.

Nuestra Constitución garantiza la propiedad privada "adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales", según se dispone en el artículo 44.

Es conveniente entonces delimitar el contenido de esta garantía constitucional, de conformidad como ella se desarrolla en nuestro sistema jurídico.

El artículo 337 del Código Civil, en su párrafo 1ro., dispone que "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley". Según esta norma, cuya fuente es el artículo 348 del Código Civil de España, la propiedad es un derecho en el que se contienen dos poderes fundamentales: el de gozar y el de disponer del bien.

En cuanto a la facultad de goce la doctrina tradicional entiende que "el poder de goce se resuelve en la utilización directa del bien" por el propietario (Francesco Messineo, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentís Meléndez, Tomo III, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1979, pág. 257). Sin embargo, el goce comprende la utilización indirecta del bien a través de contratos que dan una cierta medida de goce a otras personas, así como el arrendamiento, según lo enfatiza la doctrina moderna (Vicente L. Montés, La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, Editorial Civitas, Madrid, Primera edición, 1980, pág. 248).

El segundo elemento que integra el derecho de propiedad en nuestro ordenamiento es la facultad de disposición que tiene el titular, facultad que se entiende como la posibilidad de transferir o transmitir este derecho sobre las cosas. Es evidente que la facultad de goce comprende la recogimiento de frutos del bien y que la facultad de disposición entraña la posibilidad de enajenarlos, consideración que es importante en el presente caso ya que el artículo 35 de la Ley 93 de 1973 al prever caso ya que el artículo 35 de la Ley 93 de 1973 al prever la posibilidad de regulación reglamentaria sobre el canon

de arrendamiento incide sobre ese materia.

Por último, el artículo 337 del Código Civil señala que las facultades de goce y de disposición que integran el derecho de propiedad deben ejercerse dentro de las limitaciones establecidas por la ley. Entre estas limitaciones estarían las obligaciones a cargo del dueño en razón de la función social de la propiedad privada a que se refiere el artículo 45 de la Constitución Política, tema que pasamos a examinar.

IV. La función social de la propiedad privada.

El primer párrafo del artículo 45 de la Constitución Nacional dispone que "la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar". Esta norma es de gran importancia ya que del concepto de función social de la propiedad que la Corte debe esclarecer, en este caso, dependerá en buena medida la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 93 de 1973.

Si bien es cierto que existen algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia sobre esta materia, tales como la de 31 de marzo de 1960 que recayó sobre el artículo 3o. de la Ley 19 de 1957 que estableció un impuesto de dos balboas (B/.2.00) por hectáreas a todas las fincas no menores de 500 hectáreas cuyos dueños no hicieran uso de ella, y la sentencia de 3 de mayo de 1982 a que alude la Procuradora de la Administración en su Vista, en las cuales se acude al primer párrafo del artículo 45 de la Constitución para declarar constitucionales ciertas normas, la Corte Suprema de Justicia no ha intentado, como lo señalaba el actual Magistrado de la corte Suprema Dr. César Quintero hace casi un cuarto de siglo, "precisar ni definir el concepto de la función social de la propiedad privada". Agregaba el Magistrado Quintero que la Corte a través de sus decisiones sobre esta materia debe ir precisando y concretando este concepto, "de lo contrario su vigencia sería puramente nominal e intrascendente" (Derecho Constitucional, Editorial Lehmann, Costa Rica, 1967, pág. 197). La situación que exponía el Magistrado Quintero no ha variado y la Corte cree necesario entrar a delimitar el concepto de función social de la propiedad privada para resolver este caso.

En realidad los juristas debemos buscar que el ordenamiento constitucional brinde seguridad jurídica a todas las personas. Es por ello, como lo ha señalado el profesor belga Ch. Perelman, que los tribunales de justicia deben hacer un esfuerzo para desentrañar el significado de conceptos jurídicos indeterminados o nociones jurídicas de contenido variable, como las denomina Perelman, tales como los conceptos de buena fe, orden público, debido proceso legal y en el caso que nos ocupa función social de la Propiedad ("Les notions à contenu variable en droit, essai de synthèse", en la obra colectiva Les Nations à Contenu Variable en Droit, Ed. Bruylants, Bruselas, 1984, pág. 363).

A fin de brindar seguridad jurídica a todas las personas interesadas en el derecho de propiedad, que protege nuestra Constitución y que es la base de la economía de mercado prevaleciente en Panamá, la Corte debe delimitar el concepto de función social de la propiedad, en

virtud del cual pueden surgir obligaciones para el propietario y que, en este caso, es el parámetro del juicio que debe hacer la Corte Suprema sobre la Constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 93 de 1973.

IV.1 Antecedentes de la noción función social de la propiedad privada prevista en el artículo 45 de la Constitución.

La teoría de la función social de la propiedad privada se consagra en nuestro país por primera vez en el último párrafo del artículo 47 de la Constitución de 1941 que señala que "la propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar."

La fórmula fue sugerida por el Dr. Moscote. Sin embargo, la Constitución de 1946 varió la fórmula y consagró la que mantiene actualmente el artículo 45 de la Constitución.

La fuente de inspiración de estas normas constitucionales panameñas lo constituyó, sin duda alguna, el artículo 30 de la Constitución de Colombia de 1886, tal como quedó con la reforma que le introdujo el artículo 10 del Acto Legislativo N°1 de 1930. La reforma constitucional colombiana de 1886 previó una posición tolerante de pluralismo religioso, el reconocimiento del derecho de huelga, la obligación de prestar asistencia social, la protección al trabajo, la intervención económica con fines sociales y técnicos y la expropiación sin indemnización por razones de equidad. Como lo señala el constitucionalista colombiano Luis Carlos Sánchez "en la realidad y como balance del esfuerzo por situar al país en el contexto del siglo XX cabe admitir que el injerto ideológico que con evidente hibridismo, fue practicado sobre la carta del año 86, hizo un empalme fértil entre los conceptos y valores tradicionales de bien común, utilidad pública y justicia y las novedosas ideas de función social, interés público, equidad, deberes sociales" (La Constitución Colombiana, UNAM, México, 1982, pág. 70). El párrafo segundo del artículo 30 mencionado disponía que "la propiedad es una función social que implica obligaciones". La Constitución Colombiana de 1991, aprobada hace pocos días, mantiene esta fórmula en su artículo 58.

Las normas constitucionales panameñas se inspiran, pues, en cuanto se refiere al concepto de función social de la propiedad privada en el artículo 30 de la Constitución Colombiana de 1886, norma que, a su vez, se inspiró en las ideas de Augusto Comte y del jurista León Duguit, tal como lo reconocen los tratadistas colombianos (Cfr. Vladimír Narango Mesa, Tercia constitucional e instituciones políticas, Editorial Tomis, Tercera Edición, Bogotá, 1980, pág. 406).

Como el inspirador de esta concepción fue el jurista francés León Duguit, la Corte considera de interés citar las ideas de este autor sobre la función social de la propiedad privada tal como fueron expuestas en su obra Las transformaciones del Derecho Privado (Traducida del francés por Carlos Posada, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1975, pág. 210):

"Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un cierto trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumple. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza. El primero en poner de relieve esta idea en el siglo XIX, fue Augusto Comte. Escribió, en efecto, en 1821 en el Sistema de politiquer positiva: 'En todo estado normal de la humanidad, todo ciudadano, cualquiera que sea, constituye realmente un funcionario público, cuyas atribuciones, más o menos definidas, determinan a la vez obligaciones y pretensiones. Este principio universal debe ciertamente extenderse hasta la propiedad, en la que el positivismo ve, sobre todo, una indispensable función social destinada a formar y administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente. Sabiamente concebida, esta apreciación normal ennoblece su posesión, sin restringir su justa libertad y hasta haciéndola más respetable.'

Nuestra Constitución recogió estas ideas, a través del constitucionalismo colombiano, pero nosotros concebimos la propiedad privada como un derecho subjetivo, aunque de su titularidad puedan surgir obligaciones en razón de la función social que la propiedad privada debe cumplir.

IV. 2 La noción de función social de la propiedad privada y la Constitución.

Una gran parte de las constituciones modernas recogen esta noción. En cuanto a nuestra región un estudio realizado a fines de los años setenta concluía que "la generalidad de las constituciones latinoamericanas consagra la función social de la propiedad" (Eduardo Novoa Monreal, El derecho de Propiedad Privada, Editorial Tomis, Bogotá, 1979, pág. 140). Las constituciones más modernas de América Latina también lo hacen, como la Constitución de Brasil de 1988 que en su artículo 5 literal XXII dispone que la "propiedad atenderá a su función social: la propiedad urbana cumple su función social, según el artículo 182, cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresadas en su pleno directivo; y la propiedad rural cumple la función social, según el artículo 186, cuando el aprovechamiento de la tierra es racional y adecuado, su utilización se ajusta a los recursos naturales disponibles y a la preservación del medio ambiente, cuando se observan las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo y cuando la explotación favorece el bienestar de los propietarios y de los trabajadores.

Algo similar ocurre en Europa Occidental donde la Constitución Española de 1978, en su artículo 33 señala que la función social de los derechos a la propiedad privada y a la herencia "delimitará" el contenido de estos derechos y la Constitución de Italia de 1947 también consagra la función social de este derecho en el artículo 42.

En otros países con economía de mercado, que no consagran la noción de función social en forma expresa en su Constitución, se ha llegado a resultados análogos, que admiten que el derecho de propiedad puede entrañar limitaciones para su titular en razón del interés o de la utilidad social. Así, el profesor de Derecho Constitucional

de la Universidad de Harvard, Laurence Tribe, nos recuerda en una obra reciente (Constitutional Choices, Harvard University Press, Estados Unidos de América, 1985, pág. 188) que la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en decisión proferida en 1978 en el caso Penn Central Transportation vs Nueva York declaró constitucionales actos del gobierno local de la ciudad de Nueva York que impidieron a los propietarios del inmueble ocupado por la estación de ferrocarril Grand Central construir un edificio de 53 pisos sobre la estación con el objeto de preservar el valor histórico y estético de esa estación ferroviaria.

Fijar la noción de función social de la propiedad privada no es tarea fácil ya que, como señala el profesor italiano Stefano Rodota, ese concepto "unas veces se utiliza para negar a la propiedad la naturaleza de derecho subjetivo... y otras veces para expresar la subordinación del momento individual... al momento social" (El Terrible Derecho. Estudios sobre la Propiedad Privada, traducción de Luis Díez Picazo, Editorial Civitas, Madrid, Primera edición, 1986, pág. 191). En la primera vertiente se encuentran las ideas de León Duguit y en la segunda, que parece ser el sentido en que se utiliza este concepto en nuestra Constitución, la de quienes afirman que la "función es una potestad que se ejerce, no por un interés propio (o al menos no por un interés exclusivamente propio) sino por un interés ajeno, o por un interés objetivo... la propiedad... se ejercitará por un interés objetivo: el interés general" (F. Messineo, obra citada, página 254).

Así pues la idea subyacente en la noción de función social de la propiedad, que en nuestro sistema es un derecho subjetivo, es que a través de la ley se pueden consagrar obligaciones a cargo del titular del derecho en atención al interés público, para obtener una mayor utilidad colectiva en el ejercicio del derecho de propiedad. La intervención del Estado, sin embargo, tiene límites, debe ser razonable y no puede suprimir o anular el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación previsto en la Constitución. De esta forma, en el ejercicio del derecho de propiedad privada, la ley debe tener en cuenta no solamente el interés particular del titular del derecho sino también la conexión entre éste y la sociedad en la que vive, pues el titular de ese derecho es un miembro de la comunidad y no un ser aislado.

Entendemos, entonces, que la función social de la propiedad privada, al plasmarse en el artículo 45 de la Constitución Política 1) se refiere ante todo a bienes de capital y no a bienes de consumo; 2) trata de las obligaciones que pueden surgir a cargo del titular del derecho de propiedad; 3) estas obligaciones deben estar previstas en la ley, deben ser razonables, inspiradas en el interés de la colectividad y deben tener como finalidad obtener una mayor utilidad colectiva en el ejercicio del derecho de propiedad privada; y, por último, la noción de función social no puede ser utilizada por el legislador para suprimir el derecho subjetivo de propiedad privada, que es la base de nuestra economía de mercado.

V. El artículo 35 de la Ley 93 de 1973, la función social de la propiedad privada y el derecho social al goce de una vivienda (artículo 113 de la Constitución).

El artículo 35 de la Ley 93 de 1973, cuya declaratoria de inconstitucionalidad piden las sociedades demandantes y la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá, permite al Estado, por intermedio del Ministerio de Vivienda, reglamentar el canon de arrendamiento de los bienes inmuebles comprendidos dentro del campo* de aplicación de la Ley 93, con el fin de asegurar al arrendatario un canon de arrendamiento justo y al titular del derecho de propiedad un rendimiento razonable sobre su inversión.

El Pleno debe examinar, entonces, si esta limitación al derecho de propiedad privada puede subsumirse en el artículo 45 de la Constitución Nacional en cuanto dicha norma prevé que la propiedad privada implica obligaciones para el dueño por razón de la función social que debe llenar.

Es claro que el tema de los bienes inmuebles destinados al arrendamiento para vivienda interesa a la sociedad. En este sentido el artículo 113 de nuestra Constitución Política dispone que "el Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso". (Subraya la Corte).

Resulta, pues, que en nuestro ordenamiento constitucional la posibilidad de gozar de vivienda se considera como un derecho social que se debe asegurar a toda la población, pero especialmente a los sectores de menores ingresos.

Es evidente que cuando el artículo 113 de la Constitución habla de proporcionar el goce de vivienda se está refiriendo no en forma exclusiva a la propiedad sobre la vivienda, sino al goce de la misma el cual, como ya vimos, puede ser otorgado a una persona distinta del dueño mediante un contrato de arrendamiento. Así pues, el tema del contrato de arrendamiento de vivienda, especialmente para los sectores de menores ingresos es, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución, una materia de interés social.

Resulta interesante destacar que el jurista León Duguit, inspirador de la noción de la función social de la propiedad privada, pensó en la construcción de inmuebles para arrendamiento como una forma de realizar la función social de la propiedad privada. Este autor señalaba que "si puedo legalmente construir una casa de alquiler en mi terreno aún cuando cause un grave perjuicio a mis vecinos es que en tal caso empleo la cosa en mi interés, es verdad, pero al mismo tiempo en vista de un fin de interdependencia social. Realizo el trabajo social que mi posesión de ese terreno me permite cumplir: aseguro la satisfacción de necesidades sociales" (Obra citada, pág. 243).

En realidad cuando el artículo 35 de la Ley 93 de 1973 prevé la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda regule el canon de arrendamiento sobre los bienes

inmuebles a que se refiere dicha ley no hace esa norma más que crear para el propietario del bien inmueble la obligación de justificar el aumento o la reducción del canon de arrendamiento, lo cual constituye una forma de asegurar la función social de la propiedad sobre el bien inmueble. Ello es así porque la ley le impone una obligación al titular del derecho de propiedad en atención al interés público, constitucionalmente protegido en el artículo 113 de la Constitución, de asegurar el goce de la vivienda a través de un contrato de arrendamiento, especialmente a los sectores de menor ingreso. La reglamentación que efectúe el Ministerio de Vivienda la vigente se encuentra en el Decreto Ejecutivo N°44 de 2 de junio de 1978- debe ser razonable y, como queda dicho, no puede conducir a la supresión de derecho de propiedad sobre el bien inmueble so pretexto de las obligaciones a cargo del propietario que surgen en desarrollo de la función social que debe cumplir ese derecho.

El Pleno concluye, de lo anteriormente expuesto, que el artículo 35 de la Ley 93 de 1973, al imponer al propietario ciertas obligaciones lo hace para asegurar la función social de la propiedad privada sobre ciertos bienes inmuebles.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el artículo 35 de la Ley 93 de 1973 no viola los artículos 44, 241 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

COPÍESE, NOTIFIQUESSE Y CUMPLASE

ARTURO HOYOS
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA
RAÚL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
RODRIGO MOLINA A
CESAR A. QUINTERO
FABIAN A. ECHEVERS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.
Secretario General

AVISOS Y EDICTOS

LICITACIONES

EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO

LICITACION PUBLICA No. 001/92

SUMINISTRO DE BOLSAS DE PAPEL DE PULPA VIRGEN O SIMILAR PARA EL AÑO 1992

AVISO

Desde las 9:00 a.m. hasta las 10:00 a.m. del día 27 de febrero de 1992, se recibirán propuestas en nuestras oficinas ubicadas en Calle 50, Ave. Manuel María Icaza Edificio Formentor Primer alto, por el suministro y precio unitario de Bolsas de Papel de pulpa virgen o similar para empacar cemento para el consumo del año de 1992.

Las propuestas deben ser incluidas en un (1) sobre cerrado, escritas en el formulario oficialmente preparado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, que se anexa a este Pliego de Cargos, y presentadas en tres (3) ejemplares, uno de los cuales será el original y al cual se le adherirá las estampillas fiscales que cubran el valor del papel sellado y contendrá la información requerida y el precio de la oferta.

Las propuestas deben ajustarse a las disposiciones del Código Fiscal, al Decreto No. 33 del 3 de mayo de 1985, el Decreto de Gabinete No. 45 del 20 de febrero de 1990, al Pliego de Cargos y demás preceptos legales vigentes.

La ejecución de este acto público se ha consignado dentro de la partida presupuestaria No. 246.0.2.0.02.00.239 con la debida aprobación de la Contraloría General de la

República.

El día 7 de febrero de 1992 a las 10:00 a.m. se realizará reunión en el Salón de Reuniones de la Dirección General, ubicada en Calle 50 y Manuel María Icaza , Edificio Formentor Primer Piso, para absolver consultas y observaciones sobre cualquier aspecto del Pliego de Cargos.

Los proponentes podrán obtener el Pliego de Cargos, a partir de la fecha de la publicación de este aviso, de 8:30 a.m. a 3:30 p.m. en las oficinas de la EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO, Edificio Formentor 1er. Piso y a un costo de B/.20.00 reembolsables a los postores que participaron en este acto público, previa devolución en buen estado de los referidos documentos.

Las copias adicionales de cualquier documento incluido en el Pliego de Cargos que solicitaren los interesados serán suministradas al costo, pero éste no será reembolsado.

ING. VICTOR N. JULIAO G.
Director General

EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO

LICITACION PUBLICA No. 002/92

POR EL SUMINISTRO DE SEGMENTOS DE MOLIENDA PARA MOLINO DE CRUDO MPS 2900 "PFIEFFER"

AVISO

Desde las 9:00 a.m. hasta las 10:00 a.m. del día 28 de febrero de 1992, se recibirán propuestas en nuestras oficinas ubicadas en Calle 50, Ave. Manuel María Icaza Edificio

Formentor Primer alto, por el suministro de SEGMENTOS DE MOLIENDA PARA MOLINO DE CRUDO MPS 2900 "PFIFFER" y sus PLANOS.

Las propuestas deben ser incluidas en un (1) sobre cerrado, escritas en el formulario oficialmente preparado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, que se anexa a este Pliego de Cargos, y presentadas en tres (3) ejemplares, uno de los cuales será el original y al cual se le adherirá las estampillas fiscales que cubran el valor del papel sellado y contendrá la información requerida y el precio de la oferta.

Las propuestas deben ajustarse a las disposiciones del Código Fiscal, al Decreto No. 33 del 3 de mayo de 1985, el Decreto de Gabinete No. 45 del 20 de febrero de 1990, al Pliego de Cargos y demás preceptos legales vigentes.

La ejecución de este acto público se ha consignado dentro de la partida presupuestaria No. 246.0.2.0.02.00.280 con la debida aprobación de la Contraloría General de la República.

El día 7 de febrero de 1992 a las 10:00 a.m. se realizará reunión en el Salón de Reuniones de la Dirección General, ubicada en Calle 50 y Manuel María Icaza, Edificio Formentor Primer Piso, para absolver consultas y observaciones sobre cualquier aspecto del Pliego de Cargos.

Los proponentes podrán obtener el Pliego de Cargos, a partir de la fecha de la publicación de este aviso, de 8:30 a.m. a 3:30 p.m., en las oficinas de la EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO, Edificio Formentor 1er. Piso y a un costo de B/.20.00 reembolsables a los postores que participaron en este acto público, previa devolución en buen estado de los referidos documentos.

Las copias adicionales de cualquier documento incluido en el Pliego de Cargos que soliciten los interesados serán suministradas al costo, pero éste no será reembolsado.

ING. VICTOR N. JULIAO G.
Director General

NOTA MARGINAL DE ADVERTENCIA

REGISTRO PUBLICO

NOTA MARGINAL DE ADVERTENCIA

Panamá, 14 de enero de mil novecientos noventa y dos.

REGISTRO PUBLICO

La inscripción de la Escritura No. 3,435 de la Notaría pública Décima del Circuito de Panamá, por la cual se protocoliza documento de venta mediante el cuál VALMAR MARINE INC., vende la nave PROFESA III a la Sociedad LIGHOUSE TRANSPORTATION, S.A., se practicó por error; ya que de acuerdo con la No. 213- 31 de 8 de enero de 1992 y la copia fotostática de la Nota No. 213-983 de 11 de diciembre de 1991, remitida a la Licenciada NORIS H. DE CLEGHORN Directora de Auditoría y Fiscalización Interna que acompaña a ésta Nota remitida al Director General de ésta oficina, por la Licenciada FLORENCIO RIOS S., Administradora Regional de Ingresos - Panamá; de la lectura de la misma se desprende que los formularios de Tasa Unica Anual No. 3136 a nombre de la Empresa VALMAR MARINE INC., y los No. 3135 y 3143 a nombre de LIGHOUSE TRANSPORTATION, S.A., presentados como constancias de pago de la Tasa

Única de ambas sociedades no se reconocen como formularios válidos para ninguna operación, pues los pagos no aparecen registrados ni aplicados en el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Por tal razón y atendiendo lo previsto en la Ley 77 de 22 de diciembre de 1976, en su artículo 1o. Parágrafo 2o., no se registrará instrumento alguno referente a sociedades anónimas si las mismas no están al día en el pago de la Tasa Unica Anual; no contando con la Escritura antes citada dentro del despacho se ordena poner esta Nota Marginal de Advertencia en la Ficha No. 14531, Rolla 32637, Imagen 0075 en donde consta practicada la inscripción tal y como lo contempla el Artículo 1790 del Código Civil de manera que ésta no anula la inscripción, pero que restringe los derechos del dueño hasta tanto no se cancele o se pratique la rectificación correspondiente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

DR. CARLOS MANUEL ARZE MORENO
Director General del Registro Público
MARGARITA DE GUERRERO
Secretaria

AVISOS COMERCIALES

AVISO AL PUBLICO

En cumplimiento al Artículo 777 del Código de Comercio. Se hace saber que el establecimiento comercial "KIOSKO JORGE", propiedad de la señora Corina Vásquez Valdés con

cédula No. 4-173-169 y Martínez Ramírez con cédula No. 777 del Código de Comercio,

ambos por el permiso comercial No. 3718 expedido el 13 de septiembre de 1989, ubicado en Juan Díaz, Altos de Las Acacias, calle 55

cédula No. N-17-182, Panamá 21 de enero de 1992.
L-215 605 36 Primera publicación

AVISO

casa 1830 ha sido trasladado al señor Jorge Luis Vásquez Valdés con

el Artículo No. 777 del Código de Comercio,

notificamos que hemos obtenido en compra el establecimiento comercial denominado CANTINA PARAISO, ubicado en

KWEI YING DE CHANG Cédula no. N-17-785 Compradora Colón, 12 de diciembre de 1991
calle 13 Avenida Bolívar L-367428 Primera publicación

AVISO AL PUBLICO
Para dar cumplimiento a lo que establece el Artículo 777 del Código de Comercio Aviso al Público que ANACLETO DE FRIAS MARTINEZ, adjudicó su negocio opera bajo la licencia comercial tipo B Castillo, el derecho a la No. 22098, inscrito al

ve del negocio denominado **BODEGA EL PASO**, ubicada en Potrero Grande a un costado de la carretera El Coco, Corregimiento de El Coco, Distrito La Chorrera, cuya

L-19031
Primera publicación

Tomo dos Asiento uno, te Notaría 6ta. del Circuito, Escritura No. 65 del 4 de febrero de 1991.

AVISO DE DISOLUCION

Por este medio se avisa al público que median-

Escritura Pública cula (Mercantil) del Registro Público ha sido disuelta la sociedad denominada **NESA OVERSEAS CORP.** Panamá, 8 de enero de 1992.

L-215.623.18
Única publicación

EDICTO EMPLAZATORIO

EDICTO EMPLAZATORIO
El suscripto Asesor Legal del Ministerio de Comercio e Industrias, en su condición de Funcionario Instructor en el presente juicio de oposición No. 1949 a la solicitud de registro de la marca de fábrica "**EQUIPE**" a solicitud de parte interesada y en uso de sus facultades legales, por medio del presente Edicto;

EMPLAZA:

Al Representante Legal de la sociedad PARFUMS CHRISTIAN DIOR, S.A., cuyo paradero se desconoce para que dentro del término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del presente Edicto, comparezca por sí o por medio de apoderado a hacer valer sus derechos en el presente juicio de oposición No. 1949. Solicitud No.

054209, Clase 3 Internacional INC., a través de su Apoderado especial, LICDO. MIGUEL ANGEL ORDONEZ JR.

Se le advierte al emplazado que de no comparecer dentro del término correspondiente, se le nombrará un Defensor de ausente con quien se continuará el juicio hasta el final.

Por lo tanto, se fija el presente Edicto en lugar

público y visible de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Comercio e industrias, hoy 8 de enero de 1992 y copias del mismo se tienen a disposición de la parte interesada, para su publicación.

LICDO. ASCENCION I. BROCE
Funcionario Instructor GINA B.

DE FERNANDEZ
Secretaria Ad-Hoc.
Ministerio de Comercio e industrias
Dirección de Asesoría Legal
Es copia auténtica de su original
Panamá, enero 8, de 1992
Director
L-215.419.72
Primera publicación

EDICTOS AGRARIOS

Departamento de Catastro
Alcaldía del Distrito de La Chorrera
EDICTO No. 72

El suscripto Alcalde del Distrito de La Chorrera,

HACE SABER:

Que el señor **REINERIO ISMAEL GOMEZ DE LA CRUZ**, panameño, mayor de edad, casado, practicante de Enfermería, residente en Calle 44 Sur Santo Jorge No. 3273 portador de la cédula de identidad personal No. 8-84-212.

En su propio nombre y representación de SU PROPIA PERSONA ha solicitado a este Despacho que le adjudique a Título de Plena propiedad, en concepto de venta un lote de terreno municipal, urbano localizado en el lugar denominado CALLE 44 SUR, de la Barriada Corregimiento BALBOA, donde se llevará a cabo una construcción, distinguido con el número _____ y cuyos linderos y medidas son los siguientes:

NORTE: Predio de Antonio Arroyavez con 29.87 Mts.

SUR: Predio de Genaro Olmedo con 30.24 Mts.

ESTE: Predio de Encarnación Rodríguez 11.38

OESTE: Calle 44 Sur con 10.31 Mts.

AREA TOTAL DEL TERRENO: Trescientos treinta y dos metros cuadrados con dos decímetros cuadros.

drados (332.02 M2).

Con base a lo que dispone el Artículo 14 del Acuerdo Municipal No. 11 del 6 de marzo de 1969, se fija el presente Edicto en un lugar visible al lote de terreno solicitado, por el término de DIEZ (10) días para que dentro de dicho plazo o término puedan oponerse la(s) que se encuentran afectadas.

Entréguese sendas copias del presente Edicto al interesado para su publicación por una sola vez en un periódico de gran circulación y en la Gaceta Oficial.

La Chorrera, 31 de marzo de mil novecientos ochenta y uno.-

(Fdo.) PROF. BIENVENIDO CARDENAS
Alcalde
(Fdo.) SRA. CORALIA B.
DE ITURRALDE
Jefe del Depto. de Catastro

Es fiel copia de su original
La Chorrera, 31 de marzo de mil novecientos ochenta y uno.-

Coralia B. de Iturralde
Jefe del Depto. de Catastro Mpal.

L-18988
Única publicación

HACE SABER:

Que la señora **NICOLASA TUÑON**, panameña, mayor de edad, unida, oficio doméstico, con residencia en La Mata del coco Casa No. 6157, teléfono N° S/N, portadora de la cédula de identidad personal N. 8-779-1553.

En su propio nombre y representación de SU PROPIA PERSONA ha solicitado a este Despacho que le adjudique a Título de Plena propiedad, en concepto de venta un lote de terreno municipal, urbano localizado en el lugar denominado 42 "A" NORTE, de la Barriada FUERA DE PACELACION, Corregimiento EL COCO, donde hay una habitación, distinguido con el número _____ y cuyos linderos y medidas son los siguientes:

NORTE: Calle 42 "A" Norte con 18.36 Mts.

SUR: Resto de la Finca 6028, T. 194, F. 104, ocupado por Teresa López con 20.35 Mts.

ESTE: Resto de la Finca 6028, T. 194, F. 104 ocupado por Raquel Fernández con 6.73 Mts.

OESTE: Resto de la Finca 6028, T. 194, F. 104 Prop. del Municipio de La Chorrera con 15.73 Mts.

AREA TOTAL DEL TERRENO: Doscientos nueve metros cuadrados con ochenta y uno decímetros cuadrados (209.8100 Mts.2)

Con base a lo que dispone el Artículo 14 del Acuerdo Municipal No. 11 del 6 de marzo de 1969, se fija el presente Edicto en un lugar visible al lote de terreno solicitado, por el término de DIEZ (10) días para que dentro de dicho plazo o término puedan oponerse la(s) que se encuentran afectadas.

Entréguese sendas copias del presente Edicto al interesado para su publicación por una sola vez en un periódico de gran circulación y en la Gaceta Oficial.

La Chorrera, 2 de enero de mil novecientos noventa y dos.-

(Fdo.) SR. UBALDO A. BARRIA M.

Alcalde
(Fdo.) SRA. CORALIA B.
DE ITURRALDE

Jefe del Depto. de Catastro

Es fiel copia de su original
La Chorrera, dos de enero de mil novecientos noventa y dos.-

Coralia B. de Iturralde
Jefe del Depto. de Catastro Mpal.

L-215.597.39
Única publicación

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Dirección Nacional de Reforma Agraria
EDICIÓN No. 118-91

El suscripto Funcionario Sustituyente de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en el Distrito de Chepo, al público

HACE SABER:
Que el señor **CARLOS JUAREZ HURTADO**, vecino del Corregimiento de SAN MARTIN, Distrito de PANAMA, portador de la cédula de identidad personal No. 4-108-601, ha solicitado a la Dirección Nacional de Reforma Agraria mediante Solicitud No. 8-125-90, la adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno ubicada en la Finca 3199, Tomo 60, Folio 240 y de propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de una superficie de 0 Has. + 1513.18 M2, ubicada en el Corregimiento de SAN MARTIN, Distrito y Provincia de Panamá, dentro de los siguientes límites generales:

NORTE: Carlos Juárez Hurtado y camino
SUR: Camino público
ESTE: Camino público
OESTE: Carlos Juárez Hurtado

Para los efectos legales se fija este Edicto en lugar visible de este Despacho y Corregiduría de SAN MARTIN, y copias del mismo se entregarán al interesado para que las haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el Artículo 108 del Código Agrario. Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.
Chepo, octubre 24, 1991

VICTOR NAVARRO
Funcionario
Sustituyente
MAGNOLIA DE MEJIA
Secretaria Ad-Hoc
L-208.541.52
Única publicación