

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXIX

PANAMA, R. DE P., MARTES 19 DE MAYO DE 1992

Nº 22.037

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 22 de julio de 1991

Fallo del 29 de octubre de 1991

Fallo del 15 de noviembre de 1991

Fallo del 20 de noviembre de 1991

Fallo del 21 de noviembre de 1991

Fallo del 21 de noviembre de 1991

Fallo del 27 de noviembre de 1991

Fallo del 21 de noviembre de 1991

Fallo del 26 de noviembre de 1991

Fallo del 29 de noviembre de 1991

Fallo del 19 de diciembre de 1991

Fallo del 19 de diciembre de 1991

Fallo del 31 de diciembre de 1991

Fallo del 31 de diciembre de 1991

Fallo del 31 de enero de 1992

Fallo del 29 de enero de 1992

Fallo del 4 de febrero de 1992

Fallo del 7 de febrero de 1992



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
SECRETARÍA GENERAL
Sección de Microfilmación

AVISOS Y EDICTOS

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/. 1.40

MARGARITA CEDEÑO B.

SUBDIRECTORA

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

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 22 de julio 1991

La Lcda. ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ interpone Recurso de Inconstitucionalidad contra el ACUERDO No. 266, dictado en Sala de Acuerdo por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, el día 5 de febrero de 1987.

Magdo. PONENTE CESAR QUINTERO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintidós (22) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991).

VISTOS:

El Lcdo. Rafael Alberto Santamaría Guillén, en representación de Rosalinda Ross de González, presentó recurso de Inconstitucionalidad contra el Acuerdo No. 266 de 5 de febrero de 1987 dictado por la Sala de Acuerdo del Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial.

Una vez admitida la citada demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 2334 del Código Judicial, se le corrió traslado del negocio al señor Procurador General de la Nación, por lo cual se pasa a resolver lo impetrado.

El acto que se acusa de Inconstitucionalidad es el dictado en Sala de Acuerdo No. 266 de 5 de febrero de 1987, por los Magistrados que entonces integraban el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial. Mediante el aludido acto dicho Tribunal declaró insubsistente a la Juez Sexta del Circuito de Chiriquí, Lcda. Rosalinda Ross de González.

A juicio del postulante de la acción, el acuerdo en referencia vulnera los artículos 68, 208 y 32 de la Constitución los cuales a la letra dicen:

"Artículo 68. Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la ley, la cual reglamentará además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez".

"Artículo 103. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o

trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley".

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

El artículo 68 de la Constitución se afirma vulnerado porque, según la parte actora, "las causales invocadas por los Magistrados del Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial - hoy Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial - en el acuerdo No. 266 de 5 de febrero de 1987, no constituyen los supuestos casos especiales previstos en la ley, para que, en la situación específica y concreta, de la licenciada Rosalinda Ross de González, se procediera a su destitución. Toda vez que, para la fecha en que dicho acuerdo, acusado de Inconstitucionalidad, fue expedido, la licenciada Ross de González gozaba del fuero de maternidad, puesto que no había transcurrido un año desde su reintegro, luego de estar en uso de la licencia por gravidez, razón por la cual el Acuerdo No. 266 de 5 de febrero deviene Inconstitucional".

El actor estima que tal infracción se da con respecto a los artículos 32 y 208 de la Carta Magna, porque la declaración de insubsistencia de la Lcda. Rosalinda Ross de González no se ciñó al debido proceso, como quiera que no se le brindó la oportunidad para ser escuchada.

Por otra parte, señala que la Lcda. Rosalinda Ross de González no podía ser suspendida ni trasladada en el ejercicio del cargo como Juez Sexta del Circuito de Chiriquí sino es por las formalidades establecidas por ley y como no existe ley que regule la materia en tales casos, la declaración de insubsistencia de la prenombrada se profirió conculcando lo previsto en el artículo 208 de la Constitución.

Los hechos de mayor relevancia, en los cuales se basa la Inconstitucionalidad, son expuestos por el actor en los siguientes términos:

"PRIMERO: La licenciada ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ fue nombrada como Juez Sexta del Circuito de Chiriquí a través del Acuerdo No. 218 de 28 de febrero de 1984, dictado

por el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial -hoy Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial-, y tomó posesión de dicho cargo mediante Diligencia No. 147 de 29 de febrero de 1986.

SEGUNDO: La Licenciada ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ solicitó y obtuvo licencia de gravidez a través de Acuerdo No. 238 de 18 de febrero de 1986, dictado por el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial.

QUINTO: Mediante Acuerdo No. 288 de 5 de febrero de 1987 en Sala de Acuerdo, el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial -hoy Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial-, declaró **INSUBSISTENTE** el nombramiento que como Juez Sexto del Circuito de Chiriquí ostentó hasta esa fecha la Licenciada ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ, acuerdo este que es de evidente contenido inconstitucional, por haber sido dictado en contradicción a lo que estableció el constituyente en los artículos 68 y 208 de la actual Constitución Política de la República de Panamá, en virtud de que a la fecha de declaratoria de insubsistencia en el cargo que ostentaba la Licenciada ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ, no había aún transcurrido un año de haber dado a luz a su hijo PEDRO ELIAS GONZALEZ ROSS, a más de que fue despedida o depuesta de su cargo sin el cumplimiento de las formalidades que dispone la ley, conforme lo preceptúa la norma constitucional que recoge el artículo 208 ya mencionado, y en completo y absoluto detrimento de la garantía constitucional del debido proceso, que recoge el artículo 32 de la Carta Magna...."

El Señor Procurador General de la Nación, en la Vista No. 32 del 22 de noviembre de 1990, consideró que el Acuerdo No. 288 de 5 de febrero de 1987, dictado en Sala de Acuerdo, por el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito, hoy Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, transgrede los artículos 68 y 208 de nuestra Carta magna motivo por el cual solicita que sea declarado inconstitucional (ca. 41).

La Corte aprecia que en el Acuerdo No. 288 de 5 de febrero de 1987, dictado en Sala de Acuerdo por el Cuarto Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, hoy Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, se declara insubsistente el nombramiento de la Juez Sexta del Circuito de Chiriquí, Leda. ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ, a partir de la fecha de expedición del acto, entre otros jueces del Circuito de la Provincia de Chiriquí que también fueron destituidos de sus cargos.

El primer cargo que se le endilga al acto acusado se relaciona con el artículo 68 de la Constitución, ya que se alega que la disposición fue violada en forma directa por omisión porque al declararse insubsistente a la juez Rosalinda Ross de Gonzalez, se olvidó el hecho de que la prenombrada aún no había cumplido un año desde que se reintegró a su cargo, una vez transcurrido el periodo de su licencia por gravidez.

Se considera que para llegar a una decisión en el caso en estudio es de transcendencia determinar si la autoridad nominadora dentro del Órgano Judicial y el Ministerio Público, puede a su discreción destituir a su personal subalterno sin restricción alguna.

Para resolver lo impetrado, se debe anotar que la carrera judicial no tenía vigencia al momento de dictarse el acto impugnado, ya que la Ley 9 de 23 de enero de 1963 que instituyó la Carrera Judicial, fue abolida por los Decretos de Gabinete 30 y 346 de 1969.

Inclusive al entrar en vigencia el nuevo Código Judicial, en abril de 1987, si bien es cierto que éste contenía algunas disposiciones sobre el restablecimiento de la Carrera Judicial, ésta no se llegó, ni se ha llegado aún a establecer.

Estos razonamientos han sido puntualizados por la Corte Suprema en fallo del Pleno de 7 de septiembre de 1990, en el cual se expresan ciertos aspectos de relevancia que deben ser tomados en consideración al proceder a la destitución de los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, por no estar sujetos todavía a la Carrera Judicial.

Visto lo anterior, resulta evidente que el acto cuya constitucionalidad se cuestiona, lo profirió el referido Tribunal Superior basado en el hecho de que los jueces de circuito y municipales ocupaban sus cargos interinamente, ya que ni siquiera había entrado a regir el Código Judicial.

Sumado a lo anterior, conviene resaltar que en Acuerdo No. 238 del 18 de febrero de 1986, se le concedió licencia por gravidez a la señora Juez Sexta del Circuito de Chiriquí, Leda. ROSALINDA ROSS DE GONZALEZ, por el término de catorce semanas efectivas a partir del 10. de abril de 1986. Esto significa entonces que para el 5 de febrero de 1987, fecha de la destitución, no había transcurrido el año después de la licencia por gravidez.

Al cotejar la situación planteada con lo previsto en el artículo 68 de la Constitución, se estima que el acto acusado pasó por alto el principio contenido en el precepto constitucional según el cual la mujer amparada por el fuero de maternidad no puede ser destituida de su cargo, salvo por las formalidades establecidas por ley.

Contribuye al criterio expuesto el hecho de que en el presente proceso, no se llegaron a especificar las motivaciones de hecho y de derecho para la destitución, a sabiendas de que la persona que fue declarada insubsistente estaba protegida por el fuero de maternidad.

En relación a este tema el doctor Rolando Murgas Torrazo expresó:

"El hecho de la maternidad coloca con frecuencia a la trabajadora en desventaja en el mercado de trabajo, por las dificultades que la gestión y la licencia remunerada a que conduce entrañan para el empleador. Esta circunstancia hace necesaria una protección especial de la trabajadora contra el despido sin justa causa, pero también contra el despido justificado, cuyos efectos sólo deberían materializarse al concluir el descanso forzoso remunerado.

El artículo 68 de la Constitución Nacional protege la maternidad obrera de la siguiente manera:

- a) Una licencia remunerada del mismo modo que su trabajo, de un mínimo de seis semanas antes del parto y las ocho que le siguen.
- b) La gravidez no puede ser causa de despido.
- c) Derecho a reincorporarse al concluir la licencia.
- d) Durante la gravidez y hasta por un año siguiente a su reincorporación, no podrá ser despedida, salvo en casos especiales previstos en la Ley.
- e) La Ley deberá reglamentar las

condiciones de trabajo de la mujer gravida". (PLA RODRIGUEZ, DE BUEN, CICLIO, MONTANOVA MELGAR, MURRAS, ALBURDOQUERQUE, PASCO COSMOPOLIS. La Extinción de la Relación Laboral, Edit. Asia, Perú, 1987, pp. 204-205).

Por lo que corresponde al artículo 208 de la Constitución, es cierto que la Carrera Judicial estaba suspendida al momento en el que se profirió el acuerdo impugnado. Sin embargo, ello no es motivo válido que justifique la omisión del Cuarto Tribunal Superior de Justicia del Tercer Distrito Judicial, en cuanto a expedir el acto acusado sin fundamento legal, y que no se precise si la Juez incurrió en alguna falta que justifique la medida adoptada.

El lineamiento anterior conduce a estimar que el acuerdo aunque no transgrede el artículo 208 de la Constitución, como quiera que no está vigente la carrera judicial, sí vulnera el artículo 88 de la Constitución.

En cuanto al artículo 32 de la Constitución que consagra la garantía del debido proceso, también se alega vulnerado.

El citado artículo contiene tres principios que son:

1. Nadie pueda ser juzgado, sino es por autoridad competente.

2. El juzgamiento debe ceñirse a las formalidades legales.

3. No se permite el doble juzgamiento, por causa penal, policia o disciplinaria.

Se considera que el postulante de la acción no ha explicado con suficiente claridad cómo fue infringido el artículo 32 de la Constitución, puesto que la sola expresión de que la Lda. Rosalinda Ross de González no fue oída, no basta para que se acepte que se ha transgredido la citada norma.

Por otra parte, por los señalamientos del demandante no es notorio que la señora Juez Sexta del Circuito de Chiriquí haya atacado el acto impugnado por la vía ordinaria, ni que se le negó el derecho a impugnar el acuerdo por la vía administrativa. De ahí que el cargo en tal sentido no prospere.

Con respecto a esta materia, el doctor Arturo Hoyos sostiene:

"De esta forma, nosotros entendemos que la garantía constitucional del debido proceso es una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolla sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial; de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria; de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos". (HOYOS, Arturo. "La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal", Revista Ley, enero-junio, 1978, pp. 83-88).

Los señalamientos que preceden conducen a este Tribunal a estimar que efectivamente el acto acusado es inconstitucional. Mas tal decisión recae exclusivamente en la declaración de insubsistencia de la Lda. Rosalinda Ross de González, como Juez Sexta del Circuito de la Provincia

de Chiriquí y no sobre otros aspectos, por cuanto que estos no han sido objeto de análisis.

En consecuencia la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA** que es **INCONSTITUCIONAL** el Acuerdo No.265 dictado en Sala de Acuerdo por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, en cuanto a la remoción, de la Juez Sexta del Circuito de la Provincia de Chiriquí, Lda. Rosalinda Ross de González, quien fue destituida hallándose en estado de gravidez, y que dicho acuerdo no infringe los artículos 32, 108, ni ninguna otra disposición de nuestra Carta Magna, salvo el artículo 88 mencionado.

COPIESE Y NOTIFIQUESE

CESAR QUINTERO

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.

FABIAN A. ECHEVERRIS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 5 de septiembre de 1991
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 29 de octubre 1991

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el Ldo. Luis A. Shirley, en nombre propio y en ejercicio de la acción popular, para que se declare nula, por ilegal, el DECRETO EJECUTIVO No. 14 de 7 de mayo de 1990, dictado por el señor Presidente de la República, por conducta del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Magdo. Ponente ARTURO HOYOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sala Tercera (Contencioso Administrativo).

Panamá, veintinueve (29) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991).

VISTOS:

El Ldo. Luis A. Shirley ha presentado demanda contenciosa administrativa de nulidad contra el Órgano Ejecutivo, integrado en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Bienestar Social.

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para que ésta declare que es ilegal y, por lo tanto, nulo el Decreto Ejecutivo No. 14 del 7 de mayo de 1990, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducta del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. En dicho decreto se toman medidas temporales en materia laboral.

La parte demandante considera que el Decreto Ejecutivo No. 14 de 1990 ha violado los artículos 210, 217 y 218 del Código de Trabajo, el artículo 10, de la Ley No. 7 de 1973 y el artículo 10, de la Ley 53 de 1975.

El Procurador de la Administración contestó la demanda mediante la Vista No. 14 de 15 de febrero de 1991. El sancionado funcionario, que interviene en este proceso en interés de la ley, considera que, con excepción del artículo 10, del Decreto Ejecutivo No. 14 de 1990, todo el resto de los artículos que lo integran son legales por violar los artículos 217 y 218 del Código de Trabajo, el artículo 10, de la Ley 7 de 1973 y el artículo 10, de la Ley 53 de 1975.

1. La potestad reglamentaria.

La facultad del Presidente de la República, con el

Ministro respectivo, de reglamentar las leyes se encuentra prevista en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política. En esa norma se señala que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para "reglamentar las Leyes que lo regularan para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

La norma arriba citada constituye el fundamento de la potestad reglamentaria tradicional, referente a las leyes, pues la potestad de reglamentar los servicios públicos se encuentra prevista en el numeral 10 del citado artículo 179 de la Constitución.

Los tratadistas franceses de Derecho Administrativo Georges Vedel y Pierre Delvolvé consideran que "el poder reglamentario es el poder de expedir reglamentos, es decir, de tomar decisiones ejecutorias de carácter general e impersonal" (Droit Administratif, Tomo I, Ed. Presses Universitaires de France, Undécima Edición, París, 1990, pág. 326). Las decisiones ejecutorias, nos dicen los mismos autores, son actos administrativos unilaterales que modifican una situación o el orden jurídico por las obligaciones que imponen o por los derechos que confieren (pág. 265).

En virtud de la potestad reglamentaria el Presidente de la República y el Ministro del ramo pueden, pues, expedir reglamentos de las leyes. El reglamento, sostienen los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández es "toda norma escrita dictada por la Administración" (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 3a. Edición, Madrid, 1989, pág. 195). Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Carrvagne lo definen como "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1981, pág. 103).

El reglamento de una ley debe ser definido, a la vez, con un criterio formal que nos indica que el mismo es un acto administrativo con carácter ejecutivo, expedido por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, y desde el punto de vista material, el reglamento se caracteriza por contener disposiciones generales e impersonales que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios. Las normas contenidas en el reglamento no se agotan con su ejecución.

Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de

la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan. El Decreto Ejecutivo No14 de 1990 es un reglamento de ejecución de diversas normas del Código de Trabajo.

Una segunda clase de reglamentos son los denominados reglamentos autónomos que no reglamentan ley alguna sino que en esos casos, la Administración en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos el Órgano Ejecutivo adopta reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentarias que no invadan la zona reservada a la ley. Esta especie de reglamentos es admitida por una parte dominante de la doctrina y por la jurisprudencia de los países con sistemas jurídicos contencioso administrativos afines a Panamá (para el caso de Colombia Cfr. Gustavo Penagos, El acto administrativo, Editorial Librería del profesional, 4a. Edición, tomo I, Bogotá, 1987, pág. 445 a 460). En nuestro país un ejemplo de reglamento autónomo es el Decreto Ejecutivo No159 de 1941 que regula "el tránsito en el territorio de la República".

4. Una tercera especie de reglamentos son los llamados reglamentos de necesidad o de urgencia que son los dictados por gobiernos de lure, en materia reservada a las leyes. Estos reglamentos son excepcionales, se fundamentan en la necesidad o urgencia de dictarlos para hacerle frente a graves calamidades o por urgentes razones de interés de público cuando el Parlamento está en receso o no se encuentra reunido. Una vez se reuna el Parlamento debe confirmarlos o rechazarlos, en cuyo caso se entenderán derogados.

II. Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la ley" como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo regularan para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concepción o poca concreción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de la potestad reglamentaria... es

Inversamente proporcional a la extensión de la ley" (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38).

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respeto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que pueda ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.

Existen autores que consideran que algunos límites se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos. Así el tratadista español Fernando Garrido Falla considera que "los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de leyes formales, decretos leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía"; "los reglamentos independientes o autónomos no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares"; "los reglamentos que en ejecución de una ley anterior y en virtud de autorización expresa puedan limitar derechos a particulares no deben extenderse a materias distintas de la ley de autorización"; "no deben regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico privado", y "los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos" (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242).

En nuestro país la potestad reglamentaria de las leyes puede extenderse a diversas materias del campo jurídico privado en las cuales el Órgano Ejecutivo tenga asignado algún papel. En el caso que nos ocupa el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tiene asignadas diversas funciones relacionadas con las renunciaciones de los trabajadores a sus empleos y con los despidos que afectan a un grupo de trabajadores por lo que varias de las materias reguladas en el Decreto Ejecutivo No 14 de 1 de mayo de 1990 caen dentro de los límites materiales de la potestad reglamentaria, lo cual no significa, como veremos, que este reglamento sea válido ya que el mismo ha transgredido los límites formales de la potestad reglamentaria. Cabe observar que en materia que atañe exclusivamente a otro Órgano del Estado el Órgano Ejecutivo

carece de competencia para reglamentar la ley, tal como en el caso de la Carrera Judicial, que atañe exclusivamente al Órgano Judicial, y sobre cuya materia el Libro Primero del Código Judicial le otorga la potestad reglamentaria al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que ha expedido el reglamento respectivo mediante el Acuerdo No. 45 de 27 de septiembre de 1991, publicado en la Gaceta Oficial No 21895 de 16 de octubre del mismo año.

III. El Decreto Ejecutivo No 14 de 1 de mayo de 1990 y la jerarquía normativa.

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.

Lo anterior es de suma importancia en un Estado de Derecho como el que existe actualmente en nuestro país. Si bien en la construcción tradicional del concepto de Estado de Derecho se hacía referencia, como lo señala el tratadista italiano Massimo Severo Giannini, a un ordenamiento estatal en el cual las potestades públicas que incidían sobre la esfera jurídica de los ciudadanos debían siempre estar asignadas al poder público por una ley, garantizando una esfera de autonomía a los ciudadanos que los protegiera de actos estatales arbitrarios, en la actualidad ese principio se ha perfeccionado mediante el control judicial y normas jurídicas "de garantía" que han adquirido mayor rigor y mayor precisión para contener al máximo posible intrusiones en esa esfera ya sea que las mismas provengan de actos legislativos o de reglamentos ejecutivos (Trattato di Diritto Amministrativo, dirigido por Giuseppe Santanelli, Volumen I, L'Amministrazione Pubblica Dello Stato Contemporaneo, Cedus, Padua, 1988, págs. 97 y 98).

El Decreto Ejecutivo No 14 de 1990 reglamenta diversas materias que la Sala pasa a confrontar con las leyes que pretende reglamentar.

III.1 La terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento.

El artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No 14 de 1990 dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO SEGUNDO: El trabajador y el empleador podrán dar por terminada la relación de trabajo por mutuo consentimiento siempre que se haga por escrito, no implique renuncia de derechos y que el documento se suscriba por las partes ante la autoridad correspondiente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El mutuo consentimiento celebrado sin la intervención de la autoridad administrativa de trabajo será nulo y el trabajador tendrá derecho a reclamar reintegro inmediato a su puesto habitual, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, con el pago de los salarios vencidos desde la fecha de terminación. La solicitud de reintegro se tramitará de acuerdo al procedimiento del proceso abreviado ante los Jueces Seccionales de Trabajo".

La norma recién transcrita, a pesar de no señalarlo expresamente, pretende reglamentar el artículo 210 del

Código de Trabajo en su numeral 1o., disposición que señala que la relación de trabajo termina "por el mutuo consentimiento siempre que conste por escrito y no implique renuncia de derechos".

La parte demandante sostiene que el artículo 210 del Código de Trabajo no exige que el documento respectivo se suscriba ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y que, por lo tanto, el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990, norma reglamentaria, modifica la ley.

La Sala considera que es claro que la disposición reglamentaria pretende modificar una norma de superior jerarquía al exigir que el mutuo consentimiento sea suscrito con la participación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y, además, dispone que de no darse esta participación el mutuo consentimiento será nulo. Esto entraña una modificación sustancial a la ley y no una mera reglamentación requerida por la ley para asegurar su cumplimiento. Por ello el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 es ilegal.

III. 2 Registro de la terminación de la relación de trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El artículo 3o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 dispone que toda terminación de la relación de trabajo deberá ser registrada ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de su notificación al trabajador y prevé sanciones consistentes en multas de veinticinco (B/.25.00) a doscientos balboas (B/.200.00) en caso de incumplimiento de esta disposición.

La parte demandante estima que la citada norma reglamentaria ha infringido el artículo 217 del Código de Trabajo que dispone que es facultativo del empleador antes de proceder a la notificación del despido obtener de los tribunales de trabajo autorización previa para despido a un trabajador.

Es evidente que la disposición reglamentaria antes mencionada modifica lo dispuesto en el artículo 217 del Código de Trabajo ya que obliga al empleador a registrar el despido o cualquier terminación de la relación laboral en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de comunicar la terminación al trabajador. Tal exigencia y las sanciones de tipo penal creadas en este decreto reglamentario exceden, la primera, los límites de la norma jurídica superior pues la modifican, y las segundas constituyen una materia (sanciones penales) que no pueden crearse en un reglamento sino solamente en una ley. Por esta razón procede el cargo de ilegalidad.

III.3 Autorización previa de despidos colectivos.

El artículo 4o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 dispone que los despidos colectivos realizados sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social serán de pleno derecho injustificados, se prevé el derecho en estos casos de los trabajadores a demandar el

reintegro, y el derecho del empleador para impugnar el reintegro según el procedimiento previsto en la ley 53 de 1975.

La parte demandante estima que esta disposición viola el artículo 1o. de la Ley 7 de 1975 que le otorgó competencia privativa a las Juntas de Conciliación y Decisión para conocer y decidir demandas por razón de despidos injustificados. Además el artículo 1o. de la Ley 53 de 1975 determina la competencia del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para administrar justicia en ciertos casos, que no incluyen procesos por despidos injustificados.

El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social sólo tiene competencia para autorizar o negar peticiones de autorización de despido concernientes a un grupo de trabajadores por razones económicas, tecnológicas o similares, según lo dispuesto en el artículo 215 del Código de Trabajo. Sin embargo, la norma reglamentaria que comentamos le atribuye competencia y hace obligatorio que el empleador solicite autorización previa para cualquier despido colectivo, está o no fundado en las causas económicas previstas en el literal C del artículo 213 del Código de Trabajo. Esto entraña una modificación de la ley que escapa al ámbito de la potestad reglamentaria.

III.4 Ratificación de las renunciaciones presentadas por los trabajadores.

El artículo 1o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 7 de mayo de 1990, dispone que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social "continuará tomando las medidas necesarias a fin de asegurar un mayor control sobre las renunciaciones del trabajador" y "se reserva la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores".

Esta norma no ha sido impugnada por la parte demandante en forma específica. Aquella pretende reglamentar el artículo 232 del Código de Trabajo que señala que la renuncia que no fuere firmada con la intervención del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o que no sea ratificada ante el mismo no puede ser invocada posteriormente por el empleador.

El propósito de esta norma legal es proteger al trabajador y asegurarse que el mismo no sea forzado u obligado por el empleador a presentar la renuncia a su empleo. La ley pretende asegurarse que la renuncia sea una manifestación libre de la voluntad del trabajador.

En virtud de ello el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social puede negarse a admitir la ratificación de una renuncia si considera que la misma es producto de la coacción ejercida sobre el trabajador por el empleador. Sin embargo, la norma reglamentaria de que nos ocupamos dispone que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se reserve la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores, disposición que va más allá del texto de la ley y que requiere ser adaptada a la misma lo cual hace la Sala en esta sentencia.

Una hipótesis a considerar en cuanto a la renuncia es el dolo. Este consiste en maniobras engañosas del empleador tendientes a obtener una renuncia del trabajador a su empleo. En la práctica, esto se puede producir, sobre todo, si el empleador promete pagos u otros beneficios o ventajas al trabajador a cambio de la renuncia y luego no cumple con su promesa. La Sala ha sostenido (sentencia de 14 de enero de 1991 en el proceso entablado por Abelardo Ballista vs Cía. Chitreana de Carrosas y Refrigeración S.A.) que, en esta hipótesis, la renuncia que ha sido ratificada ante el Ministerio de Trabajo es válida, pero el empleador debe ser condenado al pago del dinero o concesión de los beneficios que prometió al trabajador. Por ello, el Ministerio de Trabajo no debe abstenerse de admitir una renuncia que es motivada por promesas de pagos o ventajas provenientes del empleador, ya que, si ésta no cumple, las mismas son exigibles judicialmente.

III.5 Vigencia del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990.

El artículo 6o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 dispone que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, decretará la finalización de las medidas que se disponen en ese decreto.

Esta norma va vinculada a la vigencia de los artículos 2o., 3o. y 4o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990, que modifican leyes, y que establecen diversas medidas excepcionales en materia laboral y, por lo tanto, no tiene sentido en forma aislada sino en relación con dichas normas reglamentarias.

Como las normas reglamentarias anteriores son ilegales el artículo 6o. carece de sustento propio y también debe ser anulado por la Sala, ya que el único artículo que se mantiene vigente es el artículo 1o. de este Decreto Ejecutivo N°14 que no requiere de limitación temporal por estar vinculado en forma directa con el artículo 222 del Código de Trabajo.

Igual observación cabe con respecto al artículo 5o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 que se refiere a la organización interna del Ministerio de Trabajo para ejecutar las medidas previstas en este Decreto.

Por último, la Sala cree conveniente aclarar lo referente a los efectos de la declaración de nulidad de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 1990 en relación con los procesos que se basan en aquellas disposiciones y que se encuentran en trámite. Estos procesos (por ejemplo, por despidos colectivos no autorizados previamente por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, o los que han surgido en virtud de acuerdos mutuos en los que no ha intervenido dicho Ministerio) deben declararse extinguidos, levantarse las medidas cautelares que se hayan decretado y ordenarse el archivo de los expedientes respectivos. Ello es así porque las pretensiones formuladas en esos procesos se fundamentaban en las normas reglamentarias ahora declaradas nulas y, por ende, aquéllas carecen de fundamento normativo y las autoridades administrativas o judiciales no pueden aplicar normas reglamentarias que han salido de la vida jurídica y que, por ser violatorias de normas jurídicas de

superior jerarquía, no pueden constituir la base para resolver una controversia pendiente.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley
DECLARA:

PRIMERO: Que son nulos, por ilegales, los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 7 de mayo de 1990.

SEGUNDO: Que es nula la parte final del artículo 1o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 7 de mayo de 1990, que dispone que "el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se reserva la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores".

TERCERO: Que el texto del artículo 1o. del Decreto Ejecutivo N°14 de 7 de mayo de 1990 quedará así:

"ARTÍCULO PRIMERO: El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social continuará tomando las medidas necesarias a fin de asegurar un mayor control sobre las renunciaciones del trabajador, de modo que éste pueda ejercer libremente su derecho ante la autoridad administrativa de Trabajo. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 222 del Código de Trabajo, podrá rechazar la ratificación de una renuncia cuando considere que se ha ejercido sobre el trabajador fuerza o que ha mediado error del trabajador sobre la naturaleza de su acto. En estos casos el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social estará obligado a proporcionar al trabajador o al empleador, si lo solicitaren, una explicación escrita de las razones que fundamentan el rechazo del acto de ratificación de la renuncia."

COPIESE Y NOTIFIQUESE, CUMPLASE
Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

CESAR QUINTERO

JANINA SMALL
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fecha del 15 de noviembre 1991

Magistrado Ponente: CESAR QUINTERO

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD propuesto por la firma torrese ARZE, GUARDIA & INGRAM, contra las Resoluciones de fecha 25 de enero de 1990 y 10 de julio de 1990 proferidas por el Juez Primero del Cto. de Herrera (Juicio Ejecutivo Hipotecario que le sigue Banco Exterior, S.A. a la compañía Agroindustrial El Rosario, S.A.)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO

Panamá, quince (15) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

V I S T O S :

La firma Arze, Guardia & Ingram, en representación de la Compañía Agro Industrial El Rosario, S.A. interpuso recurso de Inconstitucionalidad contra las Resoluciones del 25 de enero de 1990 y de 10 de julio de 1990 proferidas por el Juez Primero del Circuito de Herrera dentro del Juicio Ejecutivo Hipotecario que le sigue el Banco Exterior, S.A. a la compañía antes citada.

El postulante de la acción al mencionar algunos de los hechos en los que se funda la demanda, expresó que el Banco Exterior, S.A. celebró con la Compañía Agro Industrial El Rosario, S.A. contrato de Préstamo con garantía hipotecaria sobre varias fincas de propiedad de la sociedad hasta la

suma de seiscientos cuarenta mil balboas (B/.640.000.00).

Que el Ldo. Raúl Cárdenas, por medio de escrito del 24 de enero de 1990, presentado ante el Juzgado Primero del Circuito de Herrera, inició los trámites del juicio ejecutivo hipotecario de mayor cuantía para que se condene a la Compañía Agro Industrial El Rosario, S.A. al pago de seiscientos doce mil novecientos balboas (B/.612.900.00) en concepto de capital, más intereses vencidos al 31 de diciembre de 1989 por sesenta y cinco mil doscientos cincuenta y cinco con cuarenta y cinco centésimos (B/.75.255.45), más los intereses, costas y gastos de la acción a favor del Banco Exterior, S.A.

Además agrega el demandante que se solicitó la venta judicial en remate público de los siguientes inmuebles: Finca No. 46, inscrita al tomo 5, folio 186, Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé; Finca No. 55, inscrita al tomo 5, folio 224, Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé; Finca 1694, inscrita al folio 362, del tomo 104, Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé; Finca 806, inscrita al folio 170 del tomo 117, Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé; Finca 13741, inscrita al folio 2876 complementario, documento 2, sección de la Propiedad, Provincia de Coclé.

Igualmente agregan los apoderados judiciales de la parte actora que en auto del 25 de enero de 1990, la Juez Primera del Circuito de Herrera accedió a lo impetrado y condenó a la sociedad demandada al pago de seiscientos sesenta y un mil doscientos cincuenta balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.771.250.45), en concepto de capital, intereses vencidos al 31 de diciembre de 1989, intereses futuros, costas y gastos. Además, decretó embargo hasta la concurrencia de la suma antes señalada de los bienes inmuebles de propiedad de la sociedad demandada, fijando el día 30 de marzo de 1990 para la venta judicial.

Conjuntamente con los hechos que preceden, entre los aspectos de relevancia en los que se funda la demanda se asevera lo siguiente:

CUARTO: Mediante Resolución de fecha 5 de marzo de 1990, la Juez Primera del Circuito de Herrera, otorga su aprobación a un convenio entre la COMPAÑIA AGRO-INDUSTRIAL EL ROSARIO S.A. y BANCO EXTERIOR, S.A. y ordena la suspensión del proceso en virtud del acuerdo.

QUINTO: Mediante Resolución de fecha 10 de julio de 1990, la Juez Primera del Circuito de Herrera, con vista a una solicitud realizada por el apoderado de BANCO EXTERIOR, S.A. reactiva el proceso Ejecutivo Hipotecario con fundamento en un supuesto incumplimiento del acuerdo a que se refiere el hecho anterior y fija como fecha para la realización del Acto Público de venta judicial el día 12 de septiembre de 1990.

SEXTO: La Resolución de fecha 25 de enero de 1990, dictada por la Juez Primera del Circuito de Herrera dentro del Juicio Ejecutivo Hipotecario que BANCO EXTERIOR, S.A. le sigue a COMPAÑIA AGRO-INDUSTRIAL EL ROSARIO fija arbitrariamente la base del remate en la suma de SESENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON CUARENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.75.255.45), o sea, lo que corresponde al supuesto monto de la deuda más los intereses, costas y gastos, en abierta discrepancia con las normas procesales pertinentes, al omitir los trámites que establece el Código Judicial en lo relativo a la fijación de la base del remate, previo pago a la venta judicial, en los artículos 1667, numeral 4 y 1788 en su último párrafo.

NOVENO: La Resolución de fecha 10 de julio de 1990 mencionada en el hecho Quinto, a través de la cual se fija nueva fecha para el remate, incurre en los mismos errores de omisión de trámites procesales mencionados en el hecho Sexto ya que de igual manera, arbitrariamente se fija la base del remate con fundamento en la suma de la supuesta deuda sin que se ordene el avalúo requerido por ley.

La disposición constitucional que se estima infringida es el artículo 32 de la Constitución Nacional, toda vez que a juicio de la firma demandante las resoluciones impugnadas se profirieron obviando lo previsto en las normas procedimentales.

De conformidad con las ritualidades procedimentales, se le corrió traslado del negocio al Señor Procurador General de la Nación, quien por medio de Vista No. 28 del 28 de abril de 1991 opinó que las resoluciones atacadas no violan el artículo 32 de la Constitución Política.

Ahora bien, para resolver es conveniente destacar lo previsto en el artículo 32 de la Constitución que establece la garantía del debido proceso, que contiene tres aspectos que son:

- a) Toda persona debe ser juzgada por la autoridad competente.
- b) Toda persona tiene derecho a ser juzgada de acuerdo a los trámites legales.
- c) Nadie puede ser juzgado más de una vez, por la misma causa penal, política o disciplinaria.

En el caso que se examina el demandante estima que las resoluciones impugnadas conculcan la aludida garantía fundamental, en virtud de que a su parecer se profirieron sin ceñirse a lo establecido en las normas procedimentales, específicamente en los artículos 1667 y 1788 del Código Judicial.

El numeral 4 del artículo 1667, que establece uno de los deberes del juez del conocimiento para la notificación del auto ejecutivo, en lo pertinente dice: "Embargar en el acto los bienes que presente el deudor o denuncie el acreedor, depositarios y hacerlos avaluar".

Por otra parte, el artículo 1788 del Código Judicial, modificado por la Ley 15 de 1991, en lo que respecta, dice:

"Artículo 1788. ---

Servirá de base para el remate, la suma fijada por las partes en la escritura de hipoteca. Si no se hubiere fijado precio al inmueble se aplicará lo dispuesto en el artículo 1597".

En el negocio en examen se aprecia que en las resoluciones impugnadas, si bien es cierto que se especificó la suma que sirvió de base para el remate, la suma de dinero en tal concepto no fue fijada de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo debidamente formalizado mediante escritura pública, entre la Compañía Agro-Industrial El Rosario, S.A. y el Banco Exterior, S.A.

Siendo ello así, las resoluciones atacadas se ceñieron a lo acordado por las partes contratantes en la escritura de hipoteca y por ende el tribunal competente acató el procedimiento señalado dentro de los juicios ejecutivos hipotecarios.

Ciertamente que en el presente asunto no se configura la violación del artículo 32 de la Constitución en virtud

de que a las partes no se les negó la oportunidad de ser oídas, o bien de defender sus derechos, puesto que pudieron aportar las pruebas que estimaran convenientes a sus intereses, además de permitirles hacer uso de los medios de impugnación previstos por ley contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal del conocimiento, por lo cual se debe llegar a la conclusión de que el cargo en tal sentido no prospera.

Respecto a lo desarrollado en el numeral 4 del artículo 1667 del Código Judicial resultan atinados los planteamientos que preceden. De ahí que se desestime el cargo de inconstitucionalidad que se le endilga a las resoluciones impugnadas.

Visto lo anterior no se evidencia que las resoluciones acusadas conculcan el artículo 32 de la Constitución, ni ninguna otra disposición del citado ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES LAS RESOLUCIONES** proferidas por la Juez Primera del Circuito de Herrera, del 25 de enero de 1990 y del 10 de julio de 1990, dentro del juicio Ejecutivo Hipotecario que le sigue el Banco Exterior, S.A. a la Compañía Agro-Industrial El Rosario.

COPIESE Y NOTIFIQUESE CESAR QUINTERO

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.

FABIAN A. ECHEVERS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CECILIO A. CASTILLERO
EDGARDO MOLINO MOLA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 20 de noviembre de 1991

Corte Suprema de Justicia - PLENO, Panamá, veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

VISTOS:

Con la forma de una demanda declarativa, la licenciada Margot H. Hutchinsón solicitó al Pleno de esta Corporación que declare la Inconstitucionalidad de resoluciones proferidas por la Dirección de Arrendamiento y por el Ministro de Vivienda, relacionadas con el arrendamiento del local No.1 del edificio No.52 de la calle 50 de esta ciudad.

Tras admitida la demanda por satisfacer las exigencias que la ley establece, se ordenó correrla en traslado a la Procuradora de la Administración. Una vez escuchada la opinión que trae la vista consultable de folio 56 a 70 del cuaderno, se ordenó la fijación en lista del negocio por el término de 10 días contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente, a objeto de que los interesados comparecieran por escrito en el proceso. Transcurrido dicho término y agregada al cuaderno la prueba de la publicación del edicto en un diario de la localidad, se encuentra el negocio en estado de resolver, a lo que se procede.

HECHOS, DERECHO Y RAZONES DE LA DEMANDA

Los hechos en que la demandante funda su pretensión son los siguientes:

"PRIMERO: El día 10 de octubre de 1973, la señora MARITZA DE BRICENO, como arrendataria, celebró el contrato de arrendamiento No.22392 con el Señor Silverio Yed, arrendador, para ocupar, por el término de 3 años, el local No.1 del Edificio 52 de la calle 50 de esta ciudad, construido sobre la finca 12871, folio 599, tomo 185, Propiedad, Panamá. El canon de arrendamiento fue fijado en B/200.00 mensuales.

SEGUNDO: INVERSIONES MAZAL, S.A. adquiere, en propiedad, la finca No.12871, a que se refiere el hecho anterior, cancela el contrato de arrendamiento con la Señora MARITZA DE BRICENO, a que se refiere el hecho anterior y mediante Contrato 125803 de 1980 arrienda a la señora MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, el local No.1 del Edificio 52 de la Calle 50, que antes ocupaba la señora MARITZA DE BRICENO.

TERCERO: La Señora MIRIAM BEN ZION DE ANGEL arrendataria del local No.1 del edificio 52 de la Calle 50 subarrienda a MARITZA DE BRICENO ese mismo local, desde 1979.

CUARTO: Mediante Escritura Pública No.1744 expedida el día 3 de marzo de 1982, INVERSIONES DANNY, S.A. adquiere, en propiedad, la finca No.12871, descrita en el hecho primero y donde está construido el edificio 52, cuyo local No.1 está arrendado a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, quien a su vez lo tiene subarrendado a MARITZA DE BRICENO.

QUINTO: El día 11 de marzo de 1983, la señora MARITZA DE BRICENO, en su calidad de Subarrendataria del local No.1 del Edificio 52 de la Calle 50, formula, ante la Directora General de Arrendamientos... forma reclamo contra la Señora MIRIAM BEN ZION DE ANGEL... quien aparece como subarrendadora del local comercial antes mencionado".

SEXTO: La petición de esa instancia, demanda o reclamo fue afirmada así:

"PETICION: Pido interponga sus buenos oficios a fin de que se obligue a la subarrendadora a devolver la suma de dinero que consignamos en el Ministerio de la Vivienda en concepto de depósito. De igual forma pido que la Sra. Directora se sirva a través de su mediación regular la fijación del canon de arrendamiento que nos correspondió pagar en el contrato que acaba de vencer y el que nos corresponde pagar hoy en concepto del uso que le damos el inmueble ya mencionado. Esta petición la formulamos por el hecho de que a pesar de tratarse de un local comercial el mismo no produce la rentabilidad que pide la subarrendadora. Es por ello que pedimos la protección de su despacho".

SEPTIMO: La Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, mediante Resolución A-1-08-85 de 15 de octubre de 1985, resolvió el reclamo, petición o demanda de subarrendataria (sic) MARITZA DE BRICENO, así:

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la nulidad del contrato de arrendamiento No.125803 de 1980, celebrado entre INVERSIONES MAZAL, S.A. (Moisés Ben Zion Mizrahi) y MIRIAM BEN ZION DE ANGEL sobre el Local No.1, del Edificio No.52, ubicado en Calle 50, Ciudad de Panamá, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA BALEGAS (B/250.00) MENSUALES.

SEGUNDO: Restituir a la FLORISTERIA MARBELLA representado por MARITZA DE BRICENO en su condición de arrendataria, según lo pactado en el Contrato No.22392 de 1973.

TERCERO: Declarar ilegales los aumentos en el canon de arrendamiento pagados por la FLORISTERIA MARBELLA o MIRIAM BEN ZION DE ANGEL con cédula No.11-245.

CUARTO: Ordenar a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, devolver o aplicar a los pagos futuros, las sumas cobradas en exceso sobre el canon de arrendamiento pactado en el Contrato No.22392 de 1980.

QUINTO: Notificar a las partes el contenido de esta Resolución, advirtiéndoles que en su contra proceden los Recursos de Reconsideración y/o Apelación en Subsidio, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta Resolución.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 93 de 1973; Artículos 15, 17 y 42, Decretos Ejecutivos No.43, y 44 de 1978.

Dada en la ciudad de Panamá, a los quince (15) días del mes (sic) de octubre de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

NOTIFIQUESE Y COMPIASEN.

OCTAVO: La Resolución A-1-08-85, a que se refiere el hecho anterior, declara, en un solo acto, la nulidad de contratos la vigencia o restitución de contratos fenecidos;

la legalidad de pagos efectuados; la certeza de relaciones jurídicas; el cambio de estado de situaciones jurídicas y ejecución de condenas decretadas.

NOVENO: La Resolución A-1-08-85 de 15 de octubre de 1985 fue anulada mediante Resolución R-R-85 dictada por la misma Dirección General de Arrendamientos el día 3 de diciembre de 1988 y confirmada por la Resolución 63-87, dictada por el Ministro de Vivienda, el día 30 de julio de 1987.

Las disposiciones constitucionales que se citan como infringidas

son los artículos 32, 44 y 17. En cuanto al concepto de la violación del artículo 32 se afirma lo siguiente:

"Los actos impugnados violan, entonces, la garantía del previo proceso legal, consagrada en el Artículo 32 de la Constitución, en concepto de violación directa por inaplicación.

En efecto, la Resolución A-1-08-85 y los actos que la confirman hasta dejaron en estado de inercia o ejecutoriedad, desconociendo el principio del debido proceso, con carácter de violación:

1. Al declarar la nulidad del Contrato de Arrendamiento No.22302 concertado entre INVERSIONES MAZAL, S.A. y MIRIAM BEN ZION DE ANGEL porque la resolución impugnada se pronuncia sobre un asunto o materia a que no fue pedido; luego no fue debatido; o que afecta de manera sustancial a una persona que no intervino en el litigio; o que importa una decisión de condena, inédita para el, para la cual no tenía competencia funcional.

2. AL REVIVIR un contrato de Arrendamiento, el No.22302 de 1973, fenecido por vencimiento del plazo y, además, pactado por acuerdo con el arrendatario, porque: a. Resuelve sobre un asunto o materia sobre la cual no se formuló petición alguna, b. Se pronuncia sobre un asunto que no fue debatido en el proceso; c. Resuelve -- con notoria falta de competencia -- la declaratoria de vigencia de una relación jurídica que afecta a personas que no intervinieron en el proceso.

3. AL CONDENAR a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, subarrendadora demandada, devolver o a aplicar al pago de cánones de Arrendamiento futuros, las cantidades que -- en abstracto -- hubiese recibido "en exceso sobre el canon de arrendamiento pactado en el Contrato No.22302 de 1986", porque al hacerlo la Resolución A-1-08-85 y demás actos impugnados se pronuncia:

a. sobre un asunto que no fue pedido; luego no fue debatido; o contra el dueño del inmueble, INVERSIONES DANY, S.A., que no fue demandado, que no fue oído, que no mantiene contrato ni ha celebrado Contrato de Arrendamiento con la demandante MARITZA DE BRICEÑO; o que implica una decisión de condena que afecta el uso y goce pacífico de la propiedad de INVERSIONES DANY, S.A., o que se refiere al canon de arrendamiento de un contrato de arrendamiento que no existe, el "No.22302 de 1986".

En la forma que se deja expresado, los actos impugnados se muestran como la consagración de una legalidad, como resultado de la violación directa de los principios fundamentales del debido proceso, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Nacional.

Las razones que se aducen en sustento de la presunta violación del artículo 44 se expresan como sigue:

"El artículo 44, transcrito, protege con amplitud no sólo el derecho de las personas a adquirir bienes; sino, además, el derecho de usarlos y disfrutarlos con libertad. Por tanto, todo ataque a ese derecho que implique obstáculo para adquirir bienes con arreglo a la ley o impedimento para disponer de ellos con libertad, usarlos y disfrutarlos, constituye violación al artículo 44 de la Constitución.

Y los actos impugnados, la Resolución A-1-08-85 y los demás actos que la confirman -- gravan el derecho de propiedad de INVERSIONES DANY, S.A., con una obligación -- de no recibir precio por arrendamiento de un bien de su propiedad -- que no ha surgido, ni de la ley, ni del contrato; sino de una resolución de naturaleza jurisdiccional, conclusión de un trámite o proceso, en que INVERSIONES DANY, S.A., no es parte, ni ha intervenido ni ha sido citada. La dicha resolución, luego entonces, limita con carácter de violación, el derecho que tiene el propietario de disfrutar y disponer de sus bienes con libertad. Lo es así porque impone al propietario del inmueble una obligación que no es suya y que se traduce en un arbitrariedad violatoria de la garantía consagrada en el artículo 44 de la Constitución, desde que por razón de una decisión de un proceso, en el que no intervino el propietario, se le impide a este el uso y disfrute de un bien de su propiedad".

OPINION DE LA PROCURADURIA

El Procurador de la Administración manifiesta la opinión que merecen los anteriores cargos de inconstitucionalidad, en vista que corre de fojas 56 y 70 del expediente.

En relación con la supuesta violación del artículo 37, llama la atención sobre el hecho de que, cuando se trata de locales comerciales, la ley 93 de 1973 autoriza al arrendatario a renunciar el plazo pactado y a la prórroga del mismo, como también autoriza que en esos casos el canon del sub-arrendamiento pueda ser mayor que el del arrendamiento. A su modo de ver,

"La Dirección General de Arrendamientos no ponderó correctamente la situación sometida a su consideración en el caso subjudice. Por ende, aplicó mal el derecho ya que le restó valor al hecho que tres años antes el subarrendatario quejoso voluntariamente había dado por terminada la relación de arrendatario que anteriormente mantuvo sobre el mismo local comercial en calidad de arrendatario, al solicitar la devolución del depósito correspondiente en conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la referida ley 93 de 1973".

"La Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda al decidir una queja de la subarrendataria Floristeria Warbela devolvió, entre otras cosas, la utilidad del contrato de arrendamiento No.22302 de 1973 celebrado entre Inversiones Mazal, S.A. (Moisés Ben Zion Mizrahi) y Miriam Ben Zion de Angel sobre el local No.1 del Edificio No.57, ubicado en Calle 50, Ciudad de Panamá, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/.250.00) mensuales, "y restituyó" a la Floristeria Warbela representada por la señora Maritza de Briceño su condición de arrendataria según lo pactado en el contrato No.22302 de 1973. Todo ello sin haber sido el arrendador Inversiones Mazal, S.A. Adicionalmente no le aplicó personalmente a la citada sociedad arrendadora el contenido de la resolución en referencia, de suerte que le impidió a ésta hacer valer sus derechos por medio de los recursos legales ordinarios" (f.22).

En lo tocante a la alegada violación del artículo 41 de la Constitución Nacional, la opinión de la Procuraduría estima infundado el cargo que a este respecto se formula en la demanda. Con fundamento en el contenido de la primera de las resoluciones impugnadas por inconstitucionales, la vista fiscal sostiene que no es cierto el cargo de que se decretó una condena contra la sociedad arrendadora, consistente en que se le impidió recibir el valor del arrendamiento de un bien de su propiedad, toda vez que a Miriam Ben Zion de Angel se le condenó a "devolver o aplicar a los pagos futuros, las sumas cobradas en exceso sobre el canon de arrendamiento pactado en el Contrato Inhibido No.22302 de 1986", reconocimiento que, naturalmente, se hace en beneficio del arrendador.

En relación con el cargo en el que se alega violación en el artículo 11 de la Constitución Nacional se advierte, no obstante el carácter programático de dicha norma, que la citada agencia del Ministerio Público concuerda con la demandante en el sentido que la infracción ocurre en el momento en que se comprueba la violación de otro precepto constitucional y como consecuencia de esta última violación se produce, entrelazada, el incumplimiento del deber que atañe a la autoridad administrativa.

VALORACION JURIDICA DE LA CAUSA POR EL PLENO

El Pleno de la Corte considera necesario hacer luz sobre la compleja relación jurídica plural de que da cuenta la actuación, ello con el auxilio de la documentación agregada a los autos y de las alegaciones de la demandante. El examen correspondiente permite establecer, siguiendo parcialmente el recorrido que plantea la resolución No. A-1-08-85, de la Dirección General de Arrendamientos, primera de las dos demandas impugnadas (fs.4 y 5):

Los "Que el día 15 de octubre de 1973, los señores SHIMRON YAR, propietario del inmueble No. 52 y MARITZA DE BRICEÑO, propietaria de la FLORISTERIA WARBELLA, celebraron un contrato de arrendamiento distinguido con el No.22302, en donde se dá arriendo (del el Local Comercial No. 1, por la suma de DOSCIENTOS BALBOAS (B/.200.00) mensuales".

20. "Que el señor SILVERIO YAR, le vendió el edificio No.32 a la sociedad INVERSIONES MAZAL, S.A., empresa ésta que, a partir de ese momento, asumía el papel de arrendador en la relación jurídica antes indicada;

30. "Que mediante petición de devolución de depósito No. 239 del 7 de febrero de 1980, los señores MOISES BEN ZION MIZRACHI, Representante de INVERSIONES MAZAL, S.A. y MARITZA DE BRICEÑO, solicitaron al Ministerio de Vivienda, que se devuelva a esta última la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (250.00) que habían consignado como Depósito de Garantía". A juicio de la Corte, esta comprobación hecha por la autoridad administrativa resta valor a lo afirmado por la señora de Briceño en el hecho cuarto de su reclamo, en el sentido de que la señora de Angel, "en forma unilateral sin autorización alguna retiró de las oficinas del ministerio de Vivienda la suma de dinero dejada por nosotros en concepto de depósito ante dicho ministerio" (f.26). A no dudar, el efecto jurídico de la "petición de devolución de depósito No. 239" no es otro que el de la terminación del contrato de arrendamiento hasta entonces vigente, tal como lo sostiene la demandante, toda vez que, a tenor de la cláusula décima de dicho contrato, la devolución se produce "al terminar el Contrato de Arrendamiento" (f.20 vuelta); la renuncia tácita hecha por la arrendataria -y convenida con el arrendador- del resto del término del contrato se encuentra autorizada por el inciso segundo del artículo 2 de la ley 28 de 1974. Siendo ello así, el propietario del inmueble se encontraba en perfecto derecho de convenir libremente una nueva relación jurídica de la misma índole, lo que hizo mediante el contrato No.125803, en el que aparece Miriam Ben Zion de Angel como arrendataria (f.20). De allí que carezca de fundamento lo afirmado en la resolución que se comenta, en el sentido de que "el segundo contrato o sea el No.125803 que se celebró teniendo a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, como arrendataria es NULO PORQUE se formalizó con anterioridad a la terminación del primero" (f.7).

Se explica entonces que sobre la base de esa falsa premisa se sostenga en la primera de las resoluciones impugnadas que el contrato de subarrendamiento suscrito entre la señora de Angel -arrendataria legítima- y Floristeria Marbella "es nulo también", a la vez que se afirma que "el contrato vigente es el No.22392", contrato que, como ya se ha visto, había expirado. El falso silogismo condujo a la autoridad administrativa a declarar la nulidad de un contrato válido, el No.125803, y ordenar la restitución de Floristeria Marbella en su inexistente "condición de arrendataria, según lo pactado en el Contrato No.22392 de 1973" (f.8).

Considera la Corte Suprema que el acto administrativo que contiene los anteriores establecimientos fácticos incurre en violación de las garantías del debido proceso legal que establece el artículo 32 de la Constitución, lo que se produce en diferentes conceptos.

En primer lugar, la nulidad del contrato de arrendamiento vigente entre Inversiones Mazal y Miriam Ben Zion de Angel, que fuera decretada por los actos que se impugnan, no puede ser el colofón procesal de un reclamo que versa sobre una relación jurídica distinta de aquella, toda vez que el reclamo promovido por Maritza de Briceño -subarrendataria- contra la señora Zion de Angel -subarrendadora-, tenía por objeto obligar a esta última a devolver el valor de consignación monetaria que hiciera en el Ministerio de Vivienda en concepto de depósito, así como a la regulación del canon de arrendamiento, y no a cosa diferente. De allí que, como sostiene la demandante, lo resuelto respecto a un objeto procesal no comprendido

en el reclamo de que conocía la autoridad de arrendamiento constituye una condena arbitraria decretada contra persona que no interviene en la litis, que por no haber sido demandada ni notificada no fue oída durante el trámite, de donde resulta que fue impedida de defenderse.

Por otra parte, al "Declarar ilegales los aumentos en el canon de arrendamiento pagados por la FLORISTERIA MARBELLA a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL", y al "Ordenar a MIRIAM BEN ZION DE ANGEL, devolver o aplicar a los pagos futuros, las sumas cobradas en exceso sobre el canon de arrendamiento pactado en el Contrato No. 22392 de 1980", la resolución confirmada incurre en otra violación del artículo 32 constitucional. Ello es así porque el artículo 21 de la ley 93 de 1973 delimita la competencia de la autoridad administrativa en materia de contratos de subarrendamiento, al establecer prohibición a cargo del arrendador para aumentar el canon del subarrendo; según esa norma, tal prohibición "no tendrá aplicación respecto a los locales comerciales, profesionales, industriales y docentes", lo que excluye expresamente el ajuicio de la tutela pública en el caso de "locales comerciales". Al resolver en el sentido de que se ha dado cuenta, la autoridad administrativa extendió indebidamente su competencia al conocimiento de materia que la ley reserva al dominio de la voluntad de las partes, quedando por tanto excluida la intervención de la Dirección de Arrendamiento. Se admite, por tanto, el cargo que a este respecto se formula contra las resoluciones sometidas a examen.

A juicio de la demandante los actos impugnados violan el artículo 44 de la Constitución Nacional, por cuanto "gravan el derecho de propiedad de Inversiones UANY, S.A., con una obligación - de no recibir precio por arrendamiento de un bien de su propiedad". El cargo resulta de la redacción de los puntos tercero y cuarto que trae la parte resolutive de la resolución confirmada, que declaran ilegales los aumentos del canon de arrendamiento pagados por Floristeria Marbella y, en consecuencia, ordenan a la subarrendadora "Devolver o aplicar a los pagos futuros, las sumas cobradas en exceso sobre el canon de arrendamiento"; estos resultados del trámite procesal constituyen lógica consecuencia del primero de los componentes de la parte resolutive de la resolución impugnada, anteriormente analizado y censurado. A este respecto valga señalar que si la Constitución "garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley", la conculcación arbitraria de uno de los atributos de tal derecho, el de su disfrute pacífico y cierto -el derecho al usufructo-, se erige en clara afrenta a la garantía constitucional, comprobación que lleva a reconocer como fundada la pretensión que anuncia la demanda sobre la inconstitucionalidad de tal medida.

Finalmente, la consideración -precisamente a estas alturas del examen constitucional- de la posible infracción del artículo 17 de la Carta Magna, luego de acreditada la violación de otras normas superiores del mismo rango, permite reconocer la procedencia del cargo que también a este respecto formula el recurrente, según el cual la norma en cita, a pesar de su carácter programático, resulta igualmente infringida por los actos impugnados. La comprobada violación de los artículos 32 y 44, antes considerada, deja ver el fundamento de la alegación que hace el demandante en el sentido de que las autoridades nacionales intervinientes en dichos actos, lejos de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, incurrieron en franco incumplimiento del deber que les incumbía de protección de los derechos de la demandante quien, en razón de la violación de ese deber funcional, sufrió menoscabo de sus derechos constitucionales.

Es con fundamento en lo anteriormente expuesto que LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES la Resolución No.A-1-08-85, de 15 de octubre de 1985, dictada por la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda, y la Resolución No.R-R-28-86, dictada por la Dirección General de Arrendamiento el día 3 de diciembre de 1986.

Cópiese, notifíquese y archívese.

MGDO. FABIAN A. ECHEVERIS

MGDO. JOSE MANUEL FAUNDES

MGDO. ARTURO HOYOS

MGDO. RODRIGO MOLINA A.

MGDO. CESAR QUINTERO

MGDA. AURA G. DE VILLALAZ

MGDO. CECILIO CASTILLERO V.

MGDO. EDGARDO MOLINO M.

MGDO. RAUL TRUJILLO M. RAMA

DR. CARLOS H. CUESTA G.

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original

Panamá, 29 de enero de 1992

Carlos H. Cuesta G.

Secretario General

Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Folio del 21 de noviembre de 1991

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD formulada por el Ldo. LEONIGILDO ATENCIO DIAZ, actuando en nombre y representación de los señores JUAN RAFAEL BARRIA CAMARO, RITA MERCEDES BARRIA CAMARO DE OLMEDO y OTROS para que se declare inconstitucional la Resolución No. D.N. 092 dictada por la Dirección General de Reforma Agraria.

MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

V I S T O S :

El Ldo. Leonigildo Atencio Diaz, en representación de los señores JUAN RAFAEL BARRIA CAMARO, RITA MERCEDES BARRIA CAMARO DE OLMEDO, OMBARDO ANTONIO BARRIA CAMARO y CRIMALDO ANTONIO BARRIA CAMARO, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución No. D.N. 092 del 24 de junio de 1983, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Entre los hechos en los que se funda la demanda se expone que por medio de escritura pública No. 120 de 18 de febrero de 1935, el Gobierno Nacional le adjudicó a la señora Manuela Camacho Miró la propiedad de un globo de terreno denominado "La Armonía", que corresponde a la Finca No. 6496, inscrita al Folio 480, Tomo 206 de la Provincia de Panamá.

Se agrega igualmente que el señor Joaquín A. Barria Camacho, hijo de la señora Manuela Camacho Miró y hermano de sus poderdantes, mediante escrito del 18 de abril de 1983, presentó una nota al Director Nacional de la Reforma Agraria, en la que solicitó la anulación de la escritura o título gratuito de la finca antes mencionada.

En virtud a la aludida petición, el Jefe del Departamento de Reforma Agraria No. 3, procedió a ordenar al Jefe del Departamento de Adjudicación de Tierras ubicado en Santiago, la cancelación de la adjudicación ya señalada.

Igualmente se puntualiza que la señora Manuela Camacho Miró, según consta en el certificado de defunción aportado al expediente instaurado en la entidad, murió el 17 de diciembre de 1935. Sin embargo, la Reforma Agraria Región No. 3, no procedió a notificar de manera personal la

cancelación de la adjudicación a la propietaria de la finca, o bien a sus presuntos herederos.

El postulante de la acción anota que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, procedió indebidamente a la cancelación de la adjudicación del globo de terreno en referencia, pese a que la adjudicación se había realizado desde 38 años atrás, lo cual fue notificado por edicto.

Asimismo expone el apoderado judicial de los poderdantes, que sus representados junto con el señor Joaquín Antonio Barria Camacho, hermano de éstos, formularon solicitud a fin de que se diera la apertura de la sucesión intestada de su señora madre en el Juzgado primero Municipal de La Chorrera en 1976.

Para concluir los hechos que motivan la interposición de la demanda, se asevera lo siguiente:

PRIMERO: Que mediante Resolución de dos de octubre de 1985, el Juzgado antes señalado declaró herederos a Beneficio de Inventario a: CRIMALDO ANTONIO BARRIA CAMARO, JUAN RAFAEL BARRIA CAMARO, RITA M. BARRIA CAMARO DE OLMEDO, ADELA BARRIA CAMARO DE MEYER y JOAQUIN ANTONIO BARRIA CAMARO, lo cual fue protocolizado mediante Escritura Pública No. 886 de fecha 28 de octubre de 1985.

SEGUNDO: Que en dicha Resolución se ordenó hacer entrega a los herederos anteriores la finca No. 6496, inscrita al Folio 480, del tomo 206, objeto de este proceso.

TERCERO: Que también se ordenó al Registrador General "cancelar" las inscripciones de bienes inmuebles existentes a favor del causante y se inscriba a favor de los respectivos herederos o legatarios los bienes transmitidos o títulos de herencia.

DECIMOTERCERO: Que como consecuencia directa de la cancelación de la inscripción de la finca No. 6496, inscrita al folio 480, tomo 206, Sección de la propiedad, Provincia de Panamá, el Director Nacional de la Reforma Agraria procede a adjudicarle la misma propiedad al señor JOAQUIN ANTONIO BARRIA CAMARO, transformándose en la finca No. 3.751, inscrita al tomo 231 R.A., folio 614 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá.

Las disposiciones constitucionales que se estiman violadas son los artículos 17, 31, 44 y 45 de la Constitución.

El artículo 17 de la Constitución se aduce violado, porque el Director Nacional de Reforma Agraria ordenó la cancelación de la adjudicación efectuada por el Gobierno Nacional a favor de la señora Manuela Camacho Miró, sobre un globo de terreno denominado "La Armonía", con una superficie de cinco hectáreas (5Ha) ubicado en el Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, sin ceñirse a las formalidades legales que rigen estos casos. Por lo cual concluye el actor que se conculcó la garantía fundamental contenida en el artículo 44 de la Constitución, es decir el principio del respeto a la propiedad privada, adquirida con arreglo a la Ley.

En términos similares al planteado se expresó la parte actora, al explicar que se infringió el artículo 44 de la Constitución, porque se ordenó la cancelación de la inscripción efectuada por el Registro de la Propiedad de la finca No. 6496, inscrita al folio 480, tomo 206, Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, que había cumplido con los requisitos legales exigidos en estos casos.

El artículo 31 de la Constitución se mencionó

conculcado y para sustentar este razonamiento se aseveró que Joaquín Barría Camaño, hijo de la propietaria de la finca No. 6488, folio 420, tomo 208 de la Sección de propiedad de la Provincia de Panamá, presentó solicitud de anulación de la escritura a título gratuito de la mencionada finca y para ello adujo que tenía más de 30 años de estar trabajando en la citada propiedad.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria al conocer del asunto decidió cancelar "no sólo la adjudicación de la propiedad otorgada conforme a la ley, sino que ordena también al Registro de la Propiedad que cancele la referida inscripción registral, aún que fuera notificada personalmente la propietaria del inmueble, ni sus herederos, de ahí que concluya que se violó el debido proceso".

Los razonamientos que preceden constituyen el motivo primordial por el cual el demandante estima conculcado el artículo 44 de la Constitución que establece la garantía de la propiedad privada y el artículo 45 *ibidem*, como quiera que expone que "aquí se contempla un procedimiento especial que debe realizarse para que pueda prosperar una expropiación que conlleve la existencia de una utilidad pública o un interés social definidos en la Ley que no era el caso de meras" (fs. 28).

De conformidad con las ritualidades procesales se le corrió traslado del negocio al señor Procurador General de la Nación, quien por medio de Vista No. 47 del 28 de mayo de 1991 emitió su concepto en relación al negocio sometido a consideración.

El Señor Procurador como observación preliminar expresa que las demandas de inconstitucionalidad pueden ejercerse contra actos particulares o bien contra actos generales. Por lo que considera que "la acción de inconstitucionalidad de actos subjetivos o particulares debería tener un plazo de prescripción" (fs. 38), mas como no existe tal plazo; en el presente son admisibles las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra actos proferidos en un pasado remoto.

La observación señalada se funda en el hecho de que en el caso bajo examen la Resolución del Director Nacional de la Reforma Agraria de 24 de junio de 1983 "se ha venido a impugnar el 4 de septiembre de 1990, siete años después de haber sido dictado ese acto de cancelación de una finca y su inscripción, acto eminentemente subjetivo, particular, pues sólo concierne al propietario de la finca o a sus herederos" (fs. 39).

Por lo expuesto concluye el señor Procurador que existe un vacío legal que permite a cualquier persona demandar la inconstitucionalidad de un acto subjetivo o particular dictado en cualquier fecha a partir de 1903, hasta la actualidad.

En virtud a la circunstancia planteada estima el citado funcionario que la "normalidad institucional de la República y la normalidad de funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia exigen que se establezca un plazo legal de prescripción de la acción de inconstitucionalidad

contra los actos subjetivos o particulares" (fs. 39).

Respecto a los cargos de inconstitucionalidad, el señor Procurador estima que se ha violado el artículo 52 de la Constitución ya que al dictarse la Resolución No. 092 del 24 de junio de 1983, y proceder a la cancelación de la adjudicación de la finca y de su inscripción, no se acató ningún procedimiento legal establecido. Mas por el contrario, opina que aparentemente se actuó de oficio, sin expresar que se actuaba a petición de parte interesada, y se decidió cancelar un título de propiedad de 1933, sin trámite previo.

También considera fundados los cargos de inconstitucionalidad que se le emiten a la resolución referentes a los artículos 44 y 45 de la Constitución.

En primer lugar a efecto de dilucidar lo referente a la determinación del tiempo de prescripción en los casos de las demandas de inconstitucionalidad contra los actos subjetivos o que afectan derechos particulares, es conveniente tener presente lo dispuesto en las normas que regulan la materia.

El numeral del artículo 203 de la Constitución, establece que una de las atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia, es la guarda de la integridad de la Constitución, para lo cual el Pleno de esta Corporación conocerá y decidirá "sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma, impugne ante ella cualquier persona" y este supuesto es concordante con lo previsto en el artículo 2550 del Código Judicial.

Mas, se aprecia que en nuestra legislación no existe norma alguna que regule lo referente a plazo de prescripción para interponer demanda de inconstitucionalidad contra los actos que afectan derechos subjetivos.

Contrario a lo antes planteado, por las disposiciones reguladoras de la demanda de inconstitucionalidad se infiere que el constituyente se cuidó de no limitar el término para impugnar los actos emanados del gobierno que se consideran infractores del orden constitucional. Y este principio obviamente es aplicable a todos los actos, ya sean estos objetivos o subjetivos.

El doctor Carlos Bolívar Pedreschi, al referirse a esta institución jurídica, la denomina acción pública y expone que esta es una de las formas de provocar el control de la constitucionalidad, toda vez que faculta a los particulares a demandar ante la Corte los actos de gobierno que estimen violatorios de la Constitución.

Incluso llega a puntualizar este jurista que ni la Constitución, ni la Ley señalan el término para promover la acción pública y que con tal criterio, a su parecer, el constituyente es amplio y práctico, puesto que con esta fórmula jurídica la acción pública se convierte en un instrumento eficaz del control de la constitucionalidad.

Sobre el particular el doctor Pedreschi, a la letra expone:

"La razón de ser de la inexistencia de término para el uso de la acción pública debe ubicarse en el interés del constituyente de garantizar, en todo momento, la sujeción de la normatividad ordinaria al orden constitucional. Habría actuado como una burla en esta firme pretensión del constituyente el hecho de someter a plazo la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La fijación de un término para usar de la acción pública habría surtido el efecto de convalidar y legitimar todos los actos y normas inconstitucionales no impugnados dentro del plazo que se hubiera señalado. Como tal no fue, ni mucho menos, la idea del constituyente, en Panamá la acción pública para provocar el control de la constitucionalidad puede usarse en cualquier momento después de la expedición de los actos que se consideren inconstitucionales". (PEDRESCHI, Carlos Solívar. El control de la constitucionalidad en Panamá. Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Madrid, 1983, pp. 300-301).

Ahora bien, en cuanto a los cargos de inconstitucionalidad se refiere el artículo 17 de la Constitución se citó violado, y el mismo a la letra dice:

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

Para resolver se debe advertir que la norma constitucional transcrita es una disposición programática, que se limita a señalar los fines para los cuales están instituidas las autoridades de la República.

Resulta entonces evidente que la aludida disposición constitucional no contiene una garantía fundamental, que permita constatar la violación de un derecho subjetivo.

Pese a lo anotado, en este caso particular se considera transgredido el artículo 17 de la Constitución, en virtud de que la expedición del acto acusado se profirió sin acatar ningún procedimiento previamente establecido por ley. Sin embargo, para sustentar este planteamiento, se deben analizar los otros cargos que se le endilgan a la resolución atacada.

También se menciona conculcado el artículo 32 de la Constitución, que es del siguiente tenor:

"Artículo 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".

La norma transcrita se aduce violada porque el Director Nacional de Reforma Agraria, al dictar la Resolución no aplicó los trámites propios de estos negocios.

Esta Corporación aprecia de conformidad con la copia autenticada de la Resolución 002 del 24 de junio de 1983, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria que esta autoridad canceló de la adjudicación que por medio de escritura 120 de febrero de 1983, le fue otorgada a la señora Manuela Camaño Miró, sobre un globo de terreno denominada La Armonía.

Asimismo se observa que en la mencionada resolución se canceló la inscripción de la finca número seis mil cuatrocientos noventa y seis (6496), inscrita al folio cuatrocientos ochenta (480), tomo doscientos seis (206), Sección de la Propiedad, provincia de Panamá y que por tal

motivo dicha finca que era de propiedad de la señora Manuela Camaño Miró, deja de existir.

Además, se advierte que, según la copia autenticada del Edicto 006-DRA-83, dictado por la Dirección de Reforma Agraria, Zona 3 de Capira, la Resolución 002 del 24 de junio de 1983, fue notificada por edicto, basado en el hecho de que el señor Joaquín Barria Camaño aportó el certificado de defunción de la señora Manuela Camaño Miró quien era propietaria de la finca cuya inscripción se canceló.

Además se advierte, a las partes los recursos que caben contra la resolución. Sin embargo, es sabida la norma de que los correspondientes recursos que podían interponer las partes se presentarían "dentro de los cinco (5) días después de su notificación personal o dentro de los cinco (5) días de fijación del edicto si hubiere lugar a ello" (fn. 3).

Cabe agregar que en la parte motiva de la resolución, no se constata que se haya formulado petición alguna para proferir la misma, con lo cual se llega a la conclusión de que se actuó oficiosamente.

De las situaciones planteadas se evidencia que en el caso bajo examen se procedió a la cancelación de la adjudicación de una propiedad que fue adquirida de conformidad con los procedimientos legales, sin que mediara el correspondiente proceso legal para tal cancelación de la inscripción de la finca en cuestión.

Ciertamente que, según el artículo 338 del Código Civil, subrogado por la Ley 43 de 1925: "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública previa siempre la correspondiente indemnización". Mas, en este caso en particular, no existe prueba alguna que sustente el hecho de que se han configurado los graves motivos de utilidad.

Se concluye entonces que se obvió el debido proceso, definido por el Dr. Arturo Hoyos como "una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido- que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos" (HOYOS, Arturo. "La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal", Revista Lex, enero-junio 1986, pp. 35-41).

Visto lo anterior es indudable que en el caso bajo examen no se procedió a la notificación personal de la propietaria de la finca, o bien de sus herederos, lo cual dejó en indefensión a las partes, ello sin obviar el hecho de que no existen elementos de convicción de los cuales surtía el hecho de que se procedió a la cancelación de la

adjudicación de la mencionada finca por motivos de utilidad pública y por los procedimientos ordinarios establecidos por ley.

Esta Corporación llega a la conclusión de que si cancelase la adjudicación de la finca sin que medie el correspondiente procedimiento jurídico, la cancelación de la inscripción de la finca tampoco se expidió de conformidad con el debido proceso.

Sobre este último aspecto el artículo 1784 del Código Civil, es claro al señalar:

"Artículo 1784. No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura de documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación de la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representantes legítimos".

Es forzoso entonces concluir que prospera el cargo que se le imputa a la sentencia con respecto al artículo 32 de la Constitución.

También se mencionó violado el artículo 44 de la Constitución, que expresa:

"Artículo 44. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales".

Los razonamientos que preceden son válidos para apreciar que se conculcó el derecho a la propiedad privada como quiera que se canceló la adjudicación de una finca, sin que mediara el procedimiento legal requerido y aunado a ello se canceló la inscripción de la finca sin acatar lo señalado por ley.

Otra disposición citada como infringida, es el artículo 45 de la Constitución, el cual en lo pertinente expresa que: "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización".

En este caso particular es indudable que el supuesto contenido en la mencionada norma constitucional no se ha configurado, y muy por el contrario se observa que se transgredió la garantía de la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley y que no se procedió a expropiación alguna.

Así las cosas, se considera que se infringió el artículo 45 de la Constitución y que es imperioso acceder a lo impetrado.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, DECLARA INCONSTITUCIONAL la RESOLUCION No. D.N. 092 dictada por la Dirección Nacional de la Reforma Agraria el 24 de junio de 1983.

COPIESE Y NOTIFIQUESE
CESAR QUINTERO

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.

FABIAN A. ECHEVERS
AURA S. GUERRA DE VILLALAZ
CECILIO E. CASTILERO V.
EDGARDO MOLINO MOLA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Folio del 21 de noviembre de 1992

IDEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD formulada por el LICENCIADO LUIS MARCIAL QUINTERO POVEDA en contra del Artículo 34 de la Ley 3 del 22 de enero de 1991 por medio del cual se adiciona el Artículo 2147-G al Código Judicial, estableciendo medidas cautelares personales impidiendo al imputado el uso del pasaporte u otro documento de identificación para viajar.

MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

Y L E Y O S:

El Ldo. Narciso Herrera Grau, actuando como apoderado judicial de LUIS MARCIAL QUINTERO POVEDA ha presentado Recurso de Inconstitucionalidad contra el artículo 34 de la Ley 3 del 22 de enero de 1991, por medio del cual se adiciona el artículo 2147-G al Código Judicial, estableciendo medidas cautelares personales que impiden al imputado el uso del pasaporte u otro documento de identificación necesario para viajar.

El negocio constitucional enunciado ha ingresado al despacho del Magistrado Ponente para resolver según se corroboró del informe secretarial de 5 de septiembre de 1991.- Ello significa que se han cumplido todas las etapas procesales que los artículos 2554 y subsiguientes del Código Judicial instituyen para esta clase de demandas.

La pretensión primordial del postulante de la demanda es que se declare inconstitucional una frase insertada en el artículo 34 de la Ley 3 del 22 de enero de 1991, por el cual se adicionó el artículo 2147-G al Código Judicial, que señala que "se dictarán las órdenes que impidan la utilización del pasaporte u otro documento de identificación necesario para viajar".

El texto completo del artículo 34 de la Ley 3 de 1991, que adicionó el artículo 2147-G al Código Judicial a la letra expresa:

"Artículo 2147-G. El Juez o funcionario de instrucción podrá decretar que el imputado no abandone el territorio de la República sin autorización judicial. Para asegurar la efectividad de esta medida, se dictarán las órdenes que impidan la utilización del pasaporte u otro documento de identificación necesarios para viajar, y se darán instrucciones a las autoridades correspondientes para que impidan su salida".

El demandante considera que la frase contenida en la norma transcrita conculca lo previsto en el artículo 17 de la Constitución y de sus razonamientos se infiere que a su juicio el hecho de impedir al imputado el uso del pasaporte u otro documento de identificación necesario para viajar, implica el desconocimiento de la garantía fundamental consagrada en la citada disposición constitucional ya que los documentos de identificación son de tipo personal.

Y agrega el petente que "cosa distinta de la soberanía del Juez o funcionario de instrucción de su poder (sic) decretar que el imputado no abandone el territorio de la República, para lo cual se puede muy bien dar instrucciones a las autoridades correspondientes que impidan su salida" (fs. 3).

De conformidad con las ritualidades procedimentales se le corrió traslado del negocio al Señor Procurador General de la Nación, quien por medio de Vista No. 15 del 15 de marzo de 1991, emitió su opinión en relación a la

mencionada demanda.

El Señor Procurador, en lo medular expone que el artículo 17 de la Constitución es de carácter programático y no consagra derechos y garantías individuales o sociales, por lo cual mal podría estimarse como violada la aludida norma.

Igualmente puntualiza el citado funcionario que no se ha expresado de manera clara cual es el concepto de la infracción de la norma constitucional. Mas concluye que la norma tachada de inconstitucional no es contraria al artículo 17 de la Constitución ni a ninguna otra disposición de nuestra Carta Magna.

En el presente negocio se advierte que el recurrente cita únicamente como disposición constitucional supuestamente infringida el artículo 17 de la Carta Magna. Sobre el particular, la Corte Suprema ha señalado invariablemente en anteriores ocasiones que ésta es una norma eminentemente programática que no consagra ninguna garantía constitucional subjetiva que pueda considerarse desconocida en un caso específico.

Se agrega que estas disposiciones constitucionales programáticas tan solo establecen parámetros generales sobre los fines que todo Estado de derecho pretende desarrollar y alcanzar.

En fallo de 24 de julio de 1990, la Corte expresó en relación al comentado artículo 17, lo siguiente:

"En lo atinente, al artículo 17 de la Constitución Nacional, se considera que la Corte ya ha expresado, en innumerables ocasiones, que tal norma constitucional no es susceptible de violación, porque la misma no tiene un carácter normativo que consagra un derecho subjetivo en favor de los ciudadanos, sino que tan sólo declara los fines para los cuales han sido instituidos los funcionarios públicos. Esto es, que únicamente tiene un contenido de naturaleza programática, que no consagra derechos ni garantías individuales o sociales".

Los razonamientos que se han expuesto motivan a esta Máxima Corporación de Justicia a considerar que la norma jurídica que se acusa no viola el artículo 17, de la Carta Política Fundamental conforme conceptúa el Señor Procurador General de la Nación.

Ciertamente que en estos negocios la Corte debe proceder a la confrontación de la disposición acusada con respecto a todos los preceptos de la Constitución que se consideren pertinentes, mas para ello se puntualizan los siguientes aspectos.

En primer lugar el artículo 34 de la Ley 3 de 1991, que adicionó el artículo 214-G al Código Judicial, constituye una medida cautelar de conformidad con la cual el Juez, o bien, el funcionario de instrucción están facultados para decretar la orden de que el imputado no abandone el territorio de la República sin que medie la respectiva autorización judicial.

Sin embargo, para que tal orden sea efectiva se dispone que se dictarán las órdenes que impidan la utilización del pasaporte u otro documento de identificación necesarios para viajar.

Del supuesto transcrito se comprende que la orden que

impide el uso del pasaporte u otro documento de identificación que permita al imputado salir del país, no es más que la implementación de un medio jurídico que permite al juez o al funcionario de instrucción, asegurarse de que, aunque el procesado no está detenido, no podrá valerse de su libertad para entrar a territorio extranjero y evadir su responsabilidad penal ante las autoridades nacionales.

Si bien es cierto que toda persona tiene derecho a utilizar su pasaporte, obviamente para salir del país, u otro documento destinado a tal fin, ello resulta restringido por lo establecido en la frase acusada, en virtud de que el sujeto sometido a una medida cautelar de la naturaleza expuesta tiene pendiente un proceso penal en su contra y por el hecho de que no se le ha limitado su libertad de transitar por el territorio nacional. Lo cual, por cierto, podría traer consigo que el imputado intente evadir su responsabilidad penal ingresando a territorio extranjero.

Ahora bien, por los planteamientos anotados es innegable que la no utilización del pasaporte significa que se ha limitado la libertad para que la persona salga del país sin que medie autorización judicial.

Sobre el particular cabe agregar que no existe duda de que nuestra Carta Magna en el artículo 27 garantiza la libertad de tránsito y de cambio de domicilio o residencia, pero tal garantía está supeditada a las limitaciones que determine la Ley. Por lo que si el imputado no puede salir del país sin que medie autorización judicial es forzoso concluir que esto no vulnera la garantía fundamental contenida en el artículo 27 de la Constitución dado que este derecho está restringido para la persona contra la cual se instauró proceso penal y que se le aplicó una medida cautelar de tipo personal.

Ciertamente que el pasaporte es un documento de uso personal que hace posible transitar libremente de un país a otro. No obstante, su utilización está sujeta a las limitaciones establecidas por ley.

Como prueba de lo expuesto se impone destacar que aunque los documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados ni examinados esta regla general tiene su excepción y es que ello no es así, cuando medie disposición de autoridad competente para fines específicos y mediante formalidades legales (Artículo 29 de la Constitución).

Incluso se debe tener presente que el artículo 13 de la Constitución es claro al expresar que: "Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentran en el territorio de la República, están sometidos a la Constitución y a las Leyes". Y esta norma constitucional no es transgredida por la frase comentada, por cuanto que esta Corporación considera que la finalidad primordial de la orden de no utilizar el pasaporte u otro documento similar es la garantizar el hecho de que el imputado no evada el cumplimiento de la ley, en caso de ser requerido por las autoridades competentes en el territorio nacional.

Por los razonamientos que preceden la Corte llega a la

conclusión de que la frase impugnada de inconstitucionalidad y desarrollada en el artículo 34 de la Ley 3 de 1991, que adicionó el artículo 2147-G del Código Judicial no viola ninguna otra disposición constitucional.

En mérito de lo expuesto, el PLENO de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que el artículo 34 de la Ley 3 del 23 de enero de 1991 no vulnera el artículo 17, ni otros de la Constitución Política Nacional.

COPIESE Y NOTIFIQUESE
CESAR QUINTERO

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODOLFO MOLINA A

FABIAN A. ECHEVERRIS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CECILIO F. CASTELLERO V.
EDGARDO MOLINO MOLA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fito del 27 de noviembre de 1991

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por el Licenciado Julio Alemán Arias dentro del proceso sumario de rendición de cuentas que YAKIMA INTERNACIONAL, S.A. le sigue a BANQUE ANVAL, S.A.

MAGISTRADA PONENTE: AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO -

Panamá, veintiseis (26) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).
V I S T O S

Procedente del Primer Tribunal Superior de Justicia y, mediante oficio NQ200 de 13 de marzo de 1990, se recibió para su tramitación, la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado JULIO ALEMAN ARIAS dentro del proceso sumario de rendición de cuentas que YAKIMA INTERNACIONAL, S.A. le sigue a BANQUE ANVAL, S.A.

Por admitida la advertencia de inconstitucionalidad del Artículo 52 de la Ley 18 de 1959, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera concepto de conformidad a lo previsto por el artículo 2634 del Código Judicial. Tal concepto se emitió mediante la Vista NQ43 de 15 de mayo de 1991 en la que el representante del Ministerio Público llama la atención sobre el hecho de que el advertidor le indica al Tribunal de la causa que la interpretación que hacen los abogados consultores del BANQUE ANVAL, S.A. sobre el sentido y alcance del Artículo 52 de la Ley 18 de 1959 es incorrecta, lo cual no debe significar, en el supuesto de que el Tribunal coincida con esa interpretación, que la norma legal impugnada sea violatoria de la Constitución.

Respecto a lo anterior, el Procurador se refiere al fondo de la advertencia de inconstitucionalidad y rebate las violaciones alegadas de la siguiente manera:

"El licenciado JULIO ALEMAN ARIAS alega la violación de los Artículos 17, 32, 44 y 212 de la Constitución Nacional. Brevemente nos referiremos a cada uno de ellos en relación con la norma que reputa inconstitucional.

Así, el Artículo 52 de la Ley 18 de 1959, no viola el Artículo 17 de la Constitución, toda vez que dicho precepto constitucional es de carácter general, dogmático o programático y no puede ser objeto de fundamento para sustentar una violación directa a nuestra ley fundamental.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

"El Pleno al proceder a la confrontación de rigor comienza por advertir que los artículos 17 y 18, por su contenido, naturaleza y función, no pueden ser, en todos los casos motivo de violaciones directas, cuando en realidad enuncian principios dogmáticos que hacen relación, en forma general, con la institución de nuestras autoridades públicas, lo que no puede equipararse a todas aquellas otras normas constitucionales que al engendrar de manera directa y determinada los derechos públicos y subjetivos, atinentes a todos y cada uno de los ciudadanos.

Tanto el artículo 17 como el 18, son de carácter general y tienen valor jurídico como declaraciones. Ellos no individualizan normas precisas de derecho positivo. Son genéricamente obligatorias por su aplicación inmediata en la estructuración del Estado de Derecho esto es, a su ordenamiento político.

En definitiva, no precisan un derecho de inmediata exigencia, cuyo incumplimiento pueda esconderarse jurídicamente de manera personal o subjetiva, como en las demás garantías y derechos constitucionales del Título III de nuestra Constitución Política." (Registro Judicial de Julio de 1992, pág. 75).

En relación al artículo 32 de la Constitución que consagra el Debido Proceso Legal, sostenemos que no puede afirmarse que el Artículo 52 de la Ley 18 de 1959 viola el aludido principio, ya que este artículo no desconoce los principios o elementos que integran el mismo. Los cuales son:

1. Necesidad de regulación legal de los procesos y no por el mero capricho de un funcionario público, judicial o administrativo.

2. El derecho a ser oído y formalmente notificado para que oportunamente puedan las partes dentro de una causa defenderse.

3. La existencia de tribunales competentes, predeterminados por la ley, independiente e imparcial.

4. Las partes deben tener iguales oportunidades para defenderse en el proceso. Es decir, debe permitírseles hacer uso del principio de contradicción y bilateralidad.

5. El derecho a aportar pruebas efectivas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la otra parte o por un representante del Estado.

6. La facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones motivadas y conformes a derecho. (Cfr. HOYOS, Arturo, La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal, La Prensa, Jueves 29 de enero de 1987, pág. 2A).

Consideramos que la prohibición de suministrar información a los funcionarios públicos sean del orden judicial o administrativo, con excepción de los funcionarios de instrucción y los encargados de la justicia penal, no viola el sentido y alcance, ya transcrito, del Artículo 32 de la Constitución.

En relación con la disposición 44 de la Carta Magna panameña que garantiza la propiedad privada, sostenemos que tampoco existe asidero jurídico que permita afirmar que el Artículo 52 de la Ley 18 de 1959 viola la contradicción. La prohibición, antes señalada, que establece el referido artículo no desconoce la propiedad privada, ya que el objeto de la confidencialidad de las cuentas cifradas persigue dar mayor seguridad a los bienes que allí se depositan contra posibles acciones legales de terceros.

Cumplido el término de lista y hechas las publicaciones correspondientes sin que se presentara escrito alguno a favor o en contra de la pretensión del advertidor, ha ingresado el expediente para resolver, a lo que se procede previas las consideraciones que se expresan

a continuación.

La advertencia de inconstitucionalidad se hace al Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, que conoce en segunda instancia del proceso sumario de rendición de cuentas que YAKIMA INTERNACIONAL, S.A. le sigue a BANQUE ANVAL, S.A., en relación con la interpretación del Artículo 59 de la Ley 18 de 28 de enero de 1959, promulgada en la Gaceta Oficial Nº13.758, en virtud de la cual se dictan disposiciones en relación con las cuentas bancarias cifradas. La interpretación a la que se hace referencia proviene de la parte demandada en el proceso sumario mencionado, al señalar que es improcedente por la vía civil la presentación de una relación contable minuciosa sobre cuentas cifradas, aun entre el banco y el cuentahabiente, pues de hacerlo el banco incurrirá en responsabilidad penal.

Entre los hechos que sirven de fundamento a la advertencia de inconstitucionalidad se destacan el Segundo y el Tercero, en los cuales la pretensión se refiere a la afirmación hecha por el BANQUE ANVAL, como parte demandada, mediante su apoderado, en el sentido de que "la ley que reglamenta las cuentas cifradas excluye a los funcionarios judiciales, salvo en los procesos penales, para conocer de litigios de naturaleza civil, aun entre el banco y el cuentahabiente" y que por ello no existe "la posibilidad de utilización de la vía civil para dirimir controversias relativas a las cuentas cifradas". Esto nos demuestra que la acción de inconstitucionalidad no está dirigida en forma directa a una norma legal determinada, sino a la interpretación que ha hecho la parte demandada, tanto en el escrito de contestación de la demanda, como en los argumentos y demás escritos presentados en oposición a la pretensión de la parte actora y en defensa de los intereses de su representado.

Recientemente, la Corte en fallo de 24 de octubre del año en curso, al resolver el recurso de inconstitucionalidad propuesto por el abogado CARLOS A. GARCIA MARTIN para que se declare inconstitucional del artículo 145 del Decreto de Gabinete Nº252 del 30 de diciembre de 1971 (Código de Trabajo), aludió al principio denominado "interpretación conforme a la Constitución", que conduce a las sentencias interpretativas en las que "la Constitucionalidad de la Ley queda vinculada a la interpretación llevada a cabo por el tribunal en su calidad de intérprete supremo de la Constitución", pero esto se refiere a aquellos casos donde caben diversas interpretaciones de la norma legal y una de ellas se adecúa al texto constitucional, y ese no es el caso que ahora nos ocupa, por cuanto la advertencia está dirigida a rebatir los argumentos presentados por la parte demandada en un juicio sumario de rendición de cuentas y antes de que se produzca la decisión del Tribunal de la instancia, vinculada a la interpretación y aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se solicita.

Con relación a las disposiciones constitucionales que se señalan como infringidas, se mencionan los artículos 17,

32, 44 y 212. Sobre los artículos 17 y 212 que contienen principios generales de carácter programático, no entran en colisión con la norma impugnada que forma parte de la regulación de las cuentas bancarias cifradas.

En lo que respecta al artículo 32, la razón de ser de la regulación de las cuentas bancarias cifradas y su confidencialidad, obedece a otro propósito dentro de los principios del derecho bancario y no desvirtúa ni contradice los principios que integran el debido proceso legal.

Por último, en cuanto al artículo 44 de la Carta Fundamental, que garantiza la propiedad privada adquirida legalmente, el Artículo 59 de la Ley 18 de 1959, no desconoce los derechos que tiene el propietario o cuentahabiente, al punto que esa Ley los extiende hasta más allá de la muerte del cuentahabiente. El secretismo y confidencialidad que rodea las cuentas cifradas lo que trata es de ofrecer mayor protección y seguridad de los valores y dineros que se depositan, salvaguardándolos de la acción de terceros.

Por las consideraciones apuntadas, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que el Artículo 59 de la Ley 18 de 1959 NO ES INCONSTITUCIONAL.

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

Mdgo. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

Mdgo. ARTURO HOYOS
Mdgo. RODRIGO MOLINA A.
Mdgo. CESAR A. QUINTERO
Mdgo. FABIAN A. ECHEVERIS

Mdgo. CECILIO CASTILLERO V.
Mdgo. EDGARDO MOLINO MOLA
Mdgo. RAUL TRUJILLO MIRANDA
Mdgo. JOSE MANUEL FAUNDES

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anteriores fel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 21 de noviembre de 1991

El Ldo. Rogelio Cruz Ríos demanda la inconstitucionalidad de parte de los Artículos 2 y 4 de la Ley 46 de 1979 y de parte del Artículo 6 (inciso 3) del Decreto Ejecutivo No. 217 de 17 de diciembre de 1979.

MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO

Panamá, veintiuna (21) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

V I S T O S :

El Ldo. Rogelio Cruz Ríos actuando en su propio nombre y representación conforme lo faculta el artículo 203, numeral 1o., de la Constitución Política, ha formalizado ante el Pleno de esta máxima Corporación de Justicia demanda de inconstitucionalidad de parte de los artículos 2 y 4 de la Ley 46 de 1979 y de parte del artículo 6 (inciso 3) del Decreto Ejecutivo No. 217, de 17 de diciembre de 1979.

Mediante providencia de lo. de octubre de 1986 se le corrió traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera concepto de conformidad con lo que establecía el artículo 89 de la Ley 46 de 1956 vigente a esa fecha. Cumplidos cada uno de los trámites procesales propios de

estos negocios constitucionales según se constata del informe secretarial fechado de 22 de febrero de 1991, pasa el Pleno de la Corte Suprema a pronunciarse en relación a los aspectos de fondo de la presente demanda.

A la primera norma jurídica a la cual se le formulan cargos de inconstitucionalidad es al párrafo tercero del artículo 2o. de la Ley 48 de 1979. En relación a este señalamiento es oportuno traer a colación el hecho de que el Procurador General de la Nación observó en su Vista No. 18 de 26 de febrero de 1987 que en sentencia de 21 de enero de 1987 el Pleno de esta Corporación de Justicia declaró la inconstitucionalidad de los incisos 2o. y 3o. del artículo 2 de la comentada Ley 48 de 1979.

El Pleno de la Corte luego de examinar esta norma observa que es correcta la observación del Procurador ya que en sentencia de 21 de enero de 1987 la Corte declaró que eran inconstitucionales los incisos 2o. y 3o. del artículo 2o. de la Ley No. 48 de 20 de noviembre de 1979. Así las cosas, se concluye indicándose que, por prohibición expresa del artículo 203 de la Carta Política es imposible jurídicamente un nuevo pronunciamiento en relación a un asunto sobre el cual ya ha vertido una decisión esta Corporación de Justicia.

Por lo que atañe a las otras dos normas jurídicas a las que se les señalan vicios de inconstitucionalidad resulta conveniente analizarlas de forma conjunta a fin de emitir un pronunciamiento sobre los planteamientos del demandante. El texto de estas normas es el siguiente:

"Artículo 4. Las disposiciones que surjan del proceso de estudio y recomendación sobre la educación nacional adecuada a las necesidades de la sociedad contemporánea, tendrán aplicación a nivel nacional, una vez que las mismas sean convertidas en Ley". (Subrayado del demandante).

"Artículo 5. Para el cumplimiento de la finalidad asignada, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

3. Remitir al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, el resultado de este trabajo para ser enviado al Consejo Nacional de Legislación para su consideración y aprobación mediante Ley".

La norma constitucional que se estima infringida es el artículo 92. El texto de esta disposición es el siguiente:

"Artículo 92. La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudio, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema nacional de orientación educativa, todo ello de conformidad con las necesidades nacionales".

El quebrantamiento de esta norma ocurre, según el criterio del demandante, en la medida en que la parte final del artículo 4o. de la Ley 48 de 1979, establece que para que tengan aplicación a nivel nacional las disposiciones que surjan del proceso de estudio y recomendación sobre la educación nacional "...se requiere que las mismas sean convertidas en Ley", por lo cual aduce que tal medida "viola en forma directa, por omisión, lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Nacional, norma ésta que de manera explícita establece que es el Ministerio de Educación el que, por expresa norma legal, elaborará y aprobará los planes de estudio, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema

nacional de orientación educativa,..." (fs. 4).

Respecto al inciso 3o. del artículo 6o. del Decreto Ejecutivo No. 217, de 17 de diciembre de 1979, el demandante estima que al establecer el inciso 3o. que es función de la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional la de remitir al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, el resultado de este trabajo para ser enviado al Consejo Nacional de Legislación para su consideración y aprobación mediante Ley, viola, de manera directa, por omisión, lo estatuido en el artículo 92 de la Constitución Nacional, el cual en forma clara dispone que es el Ministerio de Educación, por expresa disposición legal consignada en la Ley Orgánica de Educación, la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudio, los programas de enseñanza, y los niveles educativos, así como la organización de un sistema de orientación educativa.

El Pleno de la Corte efectúa las siguientes reflexiones en torno a esta Ley 48 de 1979 creadora de la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional.

El artículo 2 de la Ley consagra el mecanismo de integración de esta Comisión, la cual, por su estructura, es una entidad pública, en la que tienen participación diferentes sectores de la comunidad nacional, incluyendo un 50% de miembros del Ministerio de Educación.

Ahora bien, con respecto al artículo 4 de la Ley 48 de 1979, conviene precisar que, pese a que en fallo del 21 de enero de 1987 se declararon inconstitucionales los incisos 2o. y 3o. del artículo 2 de dicha Ley, el Pleno considera que la aludida disposición faculta a la Comisión Coordinadora, como organismo encargado de analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo, para proponer las reformas que en materia educativa, estime necesarias.

No obstante tal atribución, ello está supeditado al hecho de que todas las disposiciones que este organismo proponga para que rijan en materia educativa, deberán encausarse por los conductos propios del Órgano Legislativo para que se conviertan en ley de la República.

Ciertamente que el artículo 92 de la Constitución, establece que la Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudio. Sin embargo, la Comisión Coordinadora no es una dependencia creada para sustituir al Ministro de Educación, en una de sus funciones de transcendencia como es la de organizar un sistema de orientación educativa.

Tampoco se puede llegar a la conclusión de que por medio del artículo 4 de la Ley 48 de 1979, la Comisión Coordinadora está asumiendo funciones que están asignadas exclusivamente al Ministerio de Educación, puesto que es un organismo conformado con miembros del referido Ministerio y presidido por el Ministro de ramo, que coopera con la reestructuración del sistema educativo nacional.

Contribuye a sustentar el criterio que precede lo establecido en el inciso 3o. del artículo 6o. del Decreto Ejecutivo No. 217, del 17 de diciembre de 1979, del cual se comprende que el trabajo realizado por la Comisión

Coordinadora debe, en primer lugar ser remitido al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación. Y posterior a este trámite, el cual por cierto conlleva la participación directa del Ministerio de Educación, se envía el material respectivo al Consejo Nacional de Legislación, para su consideración y aprobación.

Los planteamientos expuestos conducen al Pleno a considerar que los cuestionados preceptos no violan el artículo 92 de la Constitución, ni ningún otro de nuestra Carta Magna, por cuanto que constituyen el fundamento jurídico de un organismo como es la Comisión Coordinadora que fue creada por ley para contribuir a la definición de la política educativa a nivel nacional, mas no con la finalidad de llevar a cabo funciones legislativas.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la parte final del artículo 4 de la Ley 48 de 1978 ni el inciso 3o. del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 217 de 17 de diciembre de 1978, por no violar el artículo 92 de la Constitución, ni ninguna otra disposición de este ordenamiento jurídico; y se inhibe de emitir pronunciamiento en relación al párrafo tercero del artículo 2o. de la Ley 48 de 1978, en virtud de que la Corte Suprema ya emitió su decisión al respecto.

COPIESE Y NOTIFIQUESE
CESAR QUINTERO

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.

FABIAN A. ECHEVERIS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CECILIO A. CASTILERO V.
EDGARDO MOLINO MOLA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 26 de noviembre de 1991

Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado LORENZO MARQUINES BOLAÑOS contra los artículos 1023 y 1033 del Código de Trabajo (Proceso laboral interpuesto por EDULFO MARTINEZ Y OTROS vs. PALACIO, S.A., PEDRO VON KOO, IRENE LUIS SIN SANTOS, ELENA SIN KUN O LUCIA ELENA SIN SANTOS Y ANTONIO CHAN.

MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, veintiseis (26) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).-

Y E S T O S:

El licenciado LORENZO MARQUINES BOLAÑOS presentó el 21 de mayo de 1990 advertencia de inconstitucionalidad de los artículos 1023 y 1033 del Código de Trabajo, estando el proceso en estado de remate dentro del juicio laboral promovido por EDULFO MARTINEZ Y OTROS contra PALACIO, S.A., PEDRO VON KOO, IRENE LUIS SIN SANTOS, ELENA SIN KUN O LUCIA ELENA SIN SANTOS Y ANTONIO CHAN.

Cumplido con el trámite procesal previsto por el libro IV del Código Judicial, pasa la Corte a resolver la controversia constitucional planteada.

Sostiene el advertiente que el artículo 1023 del Código de Trabajo viola el artículo 32 de la Constitución Nacional. El concepto de la infracción lo expresa así:

"Art. 1023.- No es obligatorio esperar que el reloj marque las doce del día. El funcionario rematador puede adjudicar provisionalmente los bienes en venta en cualquier momento después de las once, siempre que lo estime prudente y que lo anuncie al público en alta voz por tres veces consecutivas y no se hicieran mejores ofertas.

El postor que no cumpla con las obligaciones que le impongan las leyes, pierde el diez por ciento consignado, al cual acrecerá los bienes del ejecutado destinados para el pago, y se entregarán al ejecutante como parte del pago de su acreencia, de conformidad con la ley.

DISPOSICION CONSTITUCIONAL INFRINGIDA: Es el artículo 32 de la Constitución Política de la República, cuyo tenor es el siguiente:

Art. 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.

CONCEPTO DE LA INFRACCION: El artículo 32 de la Constitución Nacional consagra el principio del debido proceso legal, el cual implica que al demandado en un proceso de cualquier naturaleza, en este caso el ejecutado en un proceso de ejecución, debe disponer de todas las oportunidades de defender los derechos que la ley le reconoce.

Al permitir que el funcionario rematador pueda a su arbitrio cerrar un remate judicial sin esperar el minuto final de la hora judicial, se viola la norma constitucional transcrita, en el sentido de que se permite a dicho funcionario rematador prescindir del debido proceso legal, en perjuicio del derecho de propiedad que tiene el ejecutado sobre el bien que se remata".

El Procurador General de la Nación, en su Vista N° 30 de 7 de mayo de 1991, contestó el traslado que se le dió el 25 de mayo de 1990, casi un año después, y se notificó de la providencia de traslado el 7 de mayo de 1991 es decir en la misma fecha en que envió la Vista a esta Corte Suprema.

La posición del Procurador, en resumen, es la siguiente:

"En mérito a lo expuesto podemos señalar, en referencia al artículo que se aduce inconstitucional, que antes que el rematador adjudique provisionalmente los bienes, se han tenido sobradas oportunidades para intervenir en el proceso. El hecho de que el subastador no espere el minuto final, es decir, las doce del día (12:00 m.), no implica la violación del Artículo 32 de la Constitución Nacional que consagra el debido proceso legal. En otras palabras, este hecho no significa en modo alguno, un acto arbitrario del subastador, toda vez que así lo prevee la norma en examen. Máxime, cuando el obligado a cumplir forzosamente la sentencia ejecutoriada puede intervenir y oponerse a los actos preparatorios del remate o venta pública, como se ha visto en los puntos arriba citados".

El artículo considerado inconstitucional no viola, a juicio de la Corte, el artículo 32 de la Constitución Nacional. El hecho de que el funcionario rematador pueda adjudicar provisionalmente los bienes en venta en cualquier momento después de las once, sin tener que esperar que el reloj marque las doce del día, no viola el principio del debido proceso, ya que en tal etapa el proceso realmente ha concluido y se está en un procedimiento de ejecución para realizar la venta pública para satisfacer el crédito del

demandante que obtuvo una decisión favorable. Ese procedimiento de venta tampoco es violatorio, en todo caso, del artículo 32 de la Constitución, ya que ese es el trámite legal establecido por el Código y mai puede violar el debido proceso quien cumple precisamente con el trámite legal fijado en la norma positiva. Por tal razón se rechaza el cargo por infundado.

Sostiene el advirtiente que el artículo 1033 del Código de Trabajo es violatorio del artículo 44 de la Constitución Nacional.

La Corte considera que el recurrente no ha demostrado que en el presente caso se intenten embargar fincas de propiedad de los demandados con el propósito de rematarlas. En ningún momento hace alusión a finca alguna de propiedad de quien representa en el proceso, que pueda resultar afectada por la resolución que se dicte, ya sea por hipoteca, anticresis o arrendamiento. La norma advertida como inconstitucional tiene que ser una norma aplicable al caso, y si el advirtiente ni siquiera expresa en qué concepto pueden resultar afectadas con la aplicación de la mencionada norma fincas de su poderdante, hipotecadas, con embargo, anticresis o arrendamientos, la Corte no puede adivinarlo. Aparte de lo expresado, el advirtiente señala una contradicción, según él, entre los artículos 1028 y 1033 del Código de Trabajo, contradicción que a juicio de la Corte no existe entre estas dos normas legales, ya que el artículo 1028 expresa claramente que el remate se hará con todos los gravámenes que pesen sobre los bienes objeto del recurso, es decir que el remate incluye los gravámenes que tenga la finca y por ello el 1033 dice que el juez cancelará las hipotecas y anticresis, sobre la base de que fueron incluidos y por tanto satisfechos los créditos de los acreedores hipotecarios en la venta pública. Lo anterior demuestra, a su vez, que tampoco se da ninguna violación del artículo 44 de la Constitución, ya que si se ordena la cancelación de las hipotecas o anticresis, no resultan lesionados los mencionados gravámenes sobre la propiedad, ya que, como se ha expresado, éstos deben incluirse dentro del remate, según el artículo 1028 del Código de Trabajo. Por lo expuesto, no prospera el cargo.

En consideración a lo dicho, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1023 y 1033 del Código de Trabajo.

COPIESE Y NOTIFIQUESE

MGDO. EDGARDO MOLINO MOLA

MGDO. CESAR QUINTERO
MGDO. FABIAN A. ECHEVERIS
MGDO. AURA GUERRA DE VILLALAZ
MGDO. CECILIO CASTILLERO

MGDO. RAUL TRUJILLO MIRANDA
MGDO. JOSE MANUEL FAUNDES
MGDO. ARTURO HOYOS
MGDO. RODRIGO MOLINA A.

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 29 de enero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 29 de noviembre de 1991

Demanda de inconstitucionalidad formulada por el señor ERNESTO L. FIELDS contra la resolución de fecha 23 de mayo de 1988, expedida por el Primer Tribunal Superior de Justicia.

MAGISTRADO PONENTE: CECILIO A. CASTILLERO V.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-

PANAMA, veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991)

VISTOS:

La firma forense Shirley A. Díaz, actuando en nombre y representación de ERNESTO L. FIELDS, ha concurrido ante la Corte Suprema de Justicia a interponer demanda de inconstitucionalidad contra la resolución proferida el 23 de mayo de 1988 por el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, en la cual se revocó el Auto proferido el 18 de mayo de 1987 por el Juzgado Tercero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, dentro del proceso ordinario propuesto por Ernesto L. Fields, contra STRUCTO ENTERPRISE, S.A. y/o ESTHER MARIA CHITRIT DE BLASSER, JOSE BLASSER CHITRIT y EDUARDO BLASSER CHITRIT.

Sostiene el demandante que la resolución impugnada ha violado los artículos 32, 43, 44 y 207 de la Constitución Nacional.

Los principales hechos en que se fundamenta la demanda son los siguientes:

PRIMERO: El Primer Tribunal Superior de Justicia dictó la Sentencia de fecha 10 de abril de 1984, revocando la resolución del Juez de Primera Instancia y condenando, en su lugar, a la sociedad STRUCTO ENTERPRISE, S.A. a pagarle daños y perjuicios ocasionados a ERNESTO FIELDS, comprendidos el daño emergente y el lucro cesante, que "serán fijados por el procedimiento de la liquidación motivada conforme al Artículo 533 del Código Judicial, sub-rogado por la Ley 25 de 1982". Esta sentencia quedó confirmada por la Sentencia de Casación de la Sala Civil, de fecha 14 de noviembre de 1984.

SEGUNDO: En el Proceso de Liquidación, el Juez Tercero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, dictó la resolución de fecha 18 de mayo de 1987, aprobando la Liquidación Motivada y especificada presentada por ERNESTO L. FIELDS contra STRUCTO ENTERPRISE, S.A. y/o ESTHER MARIA CHITRIT, JOSE BLASSER CHITRIT, EDUARDO BLASSER CHITRIT, y fijó la suma a pagar en CIN MILLON TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL (B/1.395.000), más los costos, costas en B/140.734.40.

TERCERO: En consecuencia, el Primer Tribunal Superior de Justicia dictó la sentencia de fecha 23 de mayo de 1988 revocando en su totalidad el Auto apelado proferido por el Juzgado Tercero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, de fecha 18 de mayo de 1987.

CUARTO: Aunque la parte resolutoria de la anterior resolución no lo dice, el Primer Tribunal de Justicia -había la ponencia del Magistrado FRANCISCO LOPEZ MORA- se basó en que, como quiera que anteriormente se había presentado una liquidación, la cual fue revocada por el Juez por deficiencias de pruebas, el negocio había concluido (fs. 567 y 568), debido a que la tramitación de la liquidación de la condena en abstracto solamente puede tener cabida una sola vez.

QUINTO: El Primer Tribunal Superior de Justicia al dictar esa fallo, no le dio cumplimiento al debido trámite establecido en la Ley; en primer lugar porque la demandada nunca alegó excepción de caducidad, ni de prescripción; y segundo, porque la liquidación fue presentada y tramitada con arreglo en el artículo 533 del anterior Código Judicial, que estaba vigente para dicha fecha, y el cual no contemplaba prescripción alguna, ni caducidad ni prescripción, ni tampoco establecía el deber de presentar la liquidación por una sola vez, como si lo contempló el artículo 883 de la actual legislación procesal que sólo entró en vigencia cuando el negocio había ya seguido instancia por lo que al aplicar la norma nueva con efectos retroactivos favoreciendo a una de las partes del proceso el al que se le otorgó el debido trámite, y por lo tanto, violó la Ley y la Constitución Nacional debido a que le quitó a un particular la oportunidad de ejercitar y hacer valer su derecho, sin que el legislador se lo autorizara, lo cual hizo no obstante que en la misma norma que regulaba el caso y que era aplicable por razón del tiempo (fs. 94 y 95).

El demandante considera infringido el Artículo 32 de la Constitución Nacional, por las razones que se exponen a continuación:

"La norma transcrita contiene el principio del debido proceso legal, el cual es de inspiración observancia para todos los jueces. Sin embargo, el Primer Tribunal Superior de Justicia falló el caso de nuestro representado pretermitiendo el debido trámite primero porque le dio a una norma -el artículo 883 del actual Código Judicial- carácter retroactivo, para concluir que había caducado el derecho de nuestro representado, pero sin observar que cuando se interpuso la reclamación de liquidación en concreto regía el Código Judicial anterior, cuyo artículo 533 no contemplaba caducidad alguna, como bien lo sostuvo el Juez de Primera Instancia; segundo porque el apelante -parte contraria- realmente no sustentó su apelación en el fondo contra el auto apelado, ya

que se limitó a presentar un escrito de "nulidad de procedimiento de liquidación" y de "objeciones a la liquidación de daños y perjuicios presentados por el demandante", por lo que la resolución del Primer Tribunal Superior debió recaer únicamente sobre estos dos extremos pedidos expresamente por la parte demandada, ya sea accediendo a ello o negándolos; pero no podía revocar en el fondo la resolución que aprobó la liquidación; y por último, porque no es jurídicamente aceptable que existiendo una condena en firme, aunque sea en abstracto, contra una persona determinada, se revoque posteriormente, al momento de concretarse, absolviendo al demandado o condenando, y liberándose de toda obligación sin existir norma alguna, ni en el Código Judicial ni en la Constitución Nacional que lo autorice" (folios 102 y 103).

También sostiene el demandante que el artículo 43 de la Constitución Nacional ha sido violado por la resolución impugnada, como puede leerse a foja 104:

"Al fallar el caso, el Primer Tribunal Superior tenía en esta materia sustantiva de caducidad que aplicar el artículo 553; y al aplicar el artículo 553, dándole efectos retroactivos para decir que el caso estaba caducado violó el Artículo 43 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión por darle efectos retroactivos a una norma no teniéndolo".

En opinión del demandante, el artículo 44 de la Constitución Nacional fue quebrantado por la resolución impugnada, según el siguiente razonamiento:

"En el proceso de conocimiento tanto en el mismo Tribunal Superior como en la Honorable Corte Suprema de Justicia condenaron a la parte demandada a pagarle daños y perjuicios a nuestro representado, ERNESTO L. FIELDS, por haberle causado graves daños a su negocio. Por tanto, lo que procedía era la liquidación en concreto, que correspondía aprobarla en la medida en que se evaluaran las pruebas del daño pero no dejar impune a quien atentó contra la propiedad o bienes del señor FIELDS.

Al revocar la resolución de condena absolviendo o liberando totalmente a la parte demandada se infringió el artículo 44 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión, ya que con ese fallo se dejó sin garantía la propiedad del demandante o su indemnización correspondiente" (fs. 104 y 105).

Finalmente, el accionante explica así las razones por las cuales considera que la resolución impugnada violó el artículo 207 de la Constitución Nacional:

"...esta norma la desconoció el Primer Tribunal Superior de Justicia porque no obstante que la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, conoció del caso en casación, lo que indica una decisión superior, determinándose que la parte demandada está obligada a pagar al señor FIELDS los daños y perjuicios, el Primer Tribunal Superior al conocer de la apelación no tuvo en cuenta la decisión firme y ejecutoriada dictada anteriormente por el mismo y por la Corte Suprema. En consecuencia, el fallo es violatorio del Artículo 207, último párrafo, de la Constitución Nacional, en forma directa, por omisión" (foja 105).

Una vez recibida la demanda presentada, y comprobado que la misma cumplía con los requisitos exigidos por la ley, se corrió traslado de la misma a la Procuradora de la Administración, la cual le correspondió en turno, para que emitiera su concepto según lo dispuesto por el artículo 2554 del Código Judicial.

Devuelto el expediente con la Vista Fiscal No. 54 de 5 de junio de 1990, en la cual consta la opinión del Ministerio Público en la persona de la Procuradora de la Administración (foja 111), se fijó en lista el expediente y se publicaron los edictos que dispone el artículo 2335 del Código Judicial, para que el demandante y todas las personas interesadas, dentro del término de 10 días luego de la última publicación de los edictos, presentaran argumentos por escrito sobre publicación de los edictos, presentasen argumentos por escrito sobre el caso. Compareciendo la firma demandante a presentar el denominado "alegato de conclusión" que consta desde foja 144, en el cual se amplían los argumentos esenciales presentados en la demanda de inconstitucionalidad. Además, fue presentado un escrito de "oposición a demanda" propuesto por la firma forense De Castro & Robles, quienes actúan en representación de Esther María Chitrit Yda. de Blasser.

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

En esencia, la resolución atacada en este proceso constitucional determina que, según el artículo 553 del Código Judicial de 1917, no era posible presentar más de una vez liquidaciones de condena en abstracto, aunque la parte favorecida haya obtenido el reconocimiento judicial de su derecho. Es decir, que una vez desaprobado el proyecto de liquidación de condena en abstracto por parte del Juez de la causa, de liquidación de condena en abstracto por parte del Juez de la causa, precluyó la oportunidad para que la parte triunfadora en un proceso de daños y perjuicios, presente otro proyecto de liquidación que le permita cobrar su acreencia.

Sobre el particular, el fallo impugnado expresa:

"En relación a esta segunda liquidación motivada resuelta nuevamente por el Juez a quo, conviene anotar que ella no ha debido referirse a todos los demandados, sino solamente a la empresa STRUCTO ENTERPRISE, S.A. que fue el único de los demandados condenados en abstracto ya que los demandados ESTHER MARÍA CHITRIT DE BLASSER, JOSÉ BLASSER CHITRIT, EDUARDO BLASSER CHITRIT, BLASSER CHITRIT, o absueltos de la demanda, ni fueron liberados de conformidad con el ordenamiento

jurídico, ya que si el demandante no puede lograr una condena líquida por deficiencia de prueba como aconteció en este negocio, no podía intentar nueva petición a fin de obtener dicho objetivo. Es decir, si en el curso del juicio el actor demuestra la existencia de una obligación a su favor (condena en abstracto exclusiva al demandado STRUCTO ENTERPRISE, S.A.), pero no el monto de ésta, la ley procesal le brinda la oportunidad de establecerlo en un procedimiento que se lleva en la misma causa convertida en líquida, apéndice de ésta dirigida a convertir en líquida una condena dictada en abstracto en la forma y términos prescritos por los artículos 553 del Código Judicial de 1917 y 983 del Código Judicial vigente. Pero es claro, que este derecho no puede ejercitarse indefinidamente dentro de ese procedimiento, ya que la tramitación de la liquidación de la condena en abstracto solamente puede tener cabida una sola vez; de lo contrario, los litigios jamás tendrían fin; se pecaría contra el principio preclusivo que inspira nuestro procedimiento civil, que consiste en supeditar la eficacia de los actos procesales a los plazos y oportunidades marcados para su realización. En consecuencia si dentro de este procedimiento especial la parte favorecida en una condena en abstracto, no presentara en su primera liquidación los elementos necesarios para hacer la regulación debe sufrir las consecuencias de su descuido, de su negligencia. Pero sobre lo ya resuelto en definitiva, agotado los trámites legales, no puede volver a provocar debates sobre las mismas causas, ya que pugnan contra toda técnica procesal. (Véase y confrontese Morales M. Hernández, Curso de Derecho Procesal Civil, parte general, Quinta Edición, pág. 590 a 591).

La resolución apelada debe revocarse, ya que el proceso no puede convertirse en un círculo viciosamente interminable, ya que como ha quedado demostrado en el proceso, el problema que plantea la presente apelación, ya fue resuelto cuando se atendió y resolvió la primera liquidación motivada y especificada propuesta por la parte actora el día 18 de marzo de 1985.

En consecuencia, el PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOKA el auto apelado, proferido por el Juzgado Tercero del Circuito de Panamá, Rano Civil, de fecha 18 de mayo de 1987" (folios 9 y 10).

Por otra parte, la resolución impugnada también corrige el error en que había incurrido la resolución de 18 de mayo de 1987 (foja 11 a 13), en lo concerniente a las partes que resultaban condenadas en el proceso. Efectivamente, pese a que el fallo de fondo proferido por el Tribunal Superior el 10 de abril de 1984 (foja 14 a 41), ratificado por la Sala Civil de la Corte Suprema, condenaba únicamente a Structo Enterprise, S.A.; la resolución de 18 de mayo de 1987 dictada por el Juez de Circuito en la que se aprueba finalmente la liquidación de condena en abstracto presentada por Ernesto L. Fields, comete el error de incluir como partes condenadas a Esther María Chitrit de Blasser, José Blasser Chitrit y Eduardo Blasser Chitrit, siendo que, como se ha dicho, las resoluciones de fondo habían absuelto a estas personas. El fallo impugnado en este proceso constitucional, emienda este vicio estableciendo que la única parte condenada es la sociedad Structo Enterprise, S.A.

OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Ministerio Público se manifiesta de acuerdo con la postura adoptada en lo sustancial por la resolución impugnada. "Según nuestro criterio —sostiene la Procuradora—, la decisión del Primer Tribunal Superior de Justicia es la correcta por el hecho de que, de aceptarse la tesis del demandante, nos encontraríamos ante una inseguridad jurídica dentro del proceso. Ello es así, ya que la parte que se considere ofendida con la resolución que le niegue una liquidación motivada, estaría presentando cuantas veces pudiese sus escritos sustentando dichas liquidaciones ad-infinitum y esa de ningún modo fue la intención del Legislador" (foja 119-120).

Por otra parte, a foja 114 puede leerse la opinión contraria a la de la demandante, sostenida por la autoridad del Ministerio Público, cuando afirma que en el caso presentado no se infringió el artículo 32 de la Constitución Nacional, ya que "se cumplió con el procedimiento legal respectivo, se le otorgaron a las partes todas las garantías judiciales y la actuación de los funcionarios judiciales estuvo ajustado a Derecho"; este mismo punto de vista es reiterado por la Procuradora de la Administración en la página 15 y ss. de la Vista Fiscal en estudio.

En lo tocante a la presunta violación del artículo 43 de la Constitución Nacional, a foja 129 puede leerse que la representante del Ministerio Público considera que dicho artículo no fue infringido por la resolución impugnada, ya que la misma resolvió el caso presentado a la luz de lo dispuesto en el artículo 553 del Código Judicial de 1917,

subrogado por la Ley 25 de 20 de enero de 1962. Tampoco considera violado el artículo 44 de la Carta Política porque, según su opinión, "...si la decisión del Tribunal le es adversa, no se puede alegar como una infracción a la garantía de la propiedad privada" (foja 136).

En torno a la supuesta infracción del artículo 207 de la Constitución argumentada por la demandante, la Procuradora de la Administración afirma:

"No podemos aceptar que el argumento del demandante, relativo a que el Primer Tribunal Superior de Justicia, si dictó la Resolución de 23 de mayo de 1988, ha desconocido lo dictado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en su fallo de 14 de noviembre de 1984. Sobre el particular, debemos recordar que ésta última Resolución decidió negar el recurso de casación interpuesto por el apoderado legal de la empresa **STRUCTO ENTERPRISE, S.A.**, y por ende, confirmaba la Sentencia del Primer Tribunal Superior de Justicia de 10 de abril de 1984, visible a fs. 14 y ss. Más preponderante es el hecho que dicha sentencia guarda relación con la proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia, el 10 de abril de 1988 (v. fs. 14 - 41), la cual --al revocar la resolución de primera instancia de 22 de agosto de 1983-- condenó únicamente a **Structo Enterprise, S.A.** y excluyó a los demás demandados, a saber: **Ether María Chitrit de Blasser, José Blasser Chitrit y Eduardo Blasser Chitrit**" (foja 137).

OPINION DE LA PARTE QUE SE OPONE A LA DEMANDA.

Haciendo uso de la facultad concedida por el artículo 2355 del Código Judicial y dentro del término de ley, la sociedad **Structo Enterprise, S.A.**, representada por la firma forense De Castro & Robles, compareció como persona interesada para presentar por escrito argumentos en torno a la demanda. **Structo Enterprise, S.A.** se opone a la demanda presentada y sostiene que la resolución impugnada no está viciada de inconstitucionalidad.

A la vez que manifiesta su concordancia con los planteamientos esbozados por la Procuradora de la Administración, la sociedad antes mencionada agrega otras consideraciones que para el enriquecimiento del debate nos permitamos transcribir:

"El hecho deliberadamente intenta confundir al Pleno desde que pretende que lo medular de la Resolución de 23 de mayo de 1988 del Primer Tribunal Superior de Justicia es la aplicación de un criterio en torno a si era pertinente a la tercera (3a.) liquidación presentada considerarla como base en el artículo 553 del Código Judicial derogado, o si por el contrario, la norma aplicable es el 983 del procedimiento civil vigente.

Lo medular de la decisión del 23 de mayo, citada, es la rectificación del lamentable error en condenar e incluir en la parte resolutoria de la decisión del inferior a DEMANDADOS DEFINITIVAMENTE ABSUELTOS POR EL PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR Y POR LA SALA PRIMERA, DE LO CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Esa es, a nuestro juicio, la rectificación fundamental y plenamente justificada del fallo demandado.

Independientemente de lo expuesto, además, tampoco es cierto que el fallo tome partido aplicando disposiciones del Código Judicial vigente en perjuicio del recurrente. Esto no lo dice el fallo demandado y únicamente es la opinión del que demanda. Más bien, el Tribunal Superior parece concluir que el principio, intención y objetivo, tanto del artículo 553 del Código derogado, como el 983 del procedimiento vigente, coinciden y no tienen que considerarse antagónicos" (foja 155).

Y más adelante se suma a la opinión expresada por el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial en la resolución atacada, de la siguiente manera:

"Es obvio que para el Primer Tribunal Superior de Justicia, aun aplicando el artículo 553 del Código Judicial, no es lógico ni razonable, ni aplicable en forma sensata ni condigna a la economía del proceso que se permita al titular del derecho a reclamar perjuicios con base a una condena en abstracto que ese derecho puede ejercitarse cualquier cantidad de veces, sin método ni orden, provocando un círculo viciosamente interminable al que no podrá razonablemente ponerse fin.

Y lo expuesto es, estando de acuerdo con el criterio del Primer Tribunal Superior, la

explicación que en nuestro criterio resulta más consecuente y conforme con el sentido común porque lo contrario sería aceptar la tesis del demandante según la cual, como no se estableció (según su interpretación) plazos o términos en el derogado artículo 553 del Código Judicial, ello significó en el pasado la licencia no solo no ejercer el derecho por un término indefinido, sino también poder hacerlo cuantas veces se quisiera" (foja 156).

CRITERIO DEL PLENO DE LA CORTE.

A.- Antecedentes:

De las constancias en Autos se desprende lo siguiente:

1.- El Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial mediante resolución del 10 de abril de 1984 revocó el fallo de primera instancia proferido el 22 de agosto de 1983 por el Juzgado Tercero del Circuito de Panamá, Ramo Civil dentro del proceso por daños y perjuicios iniciado por **Ernesto L. Fields S.** contra **Structo Enterprise, S.A.** y/o **Ether María Chitrit de Blasser, José Blasser Chitrit y Eduardo Blasser Chitrit**. Esta resolución del Tribunal Superior condena únicamente a **Structo Enterprise, S.A.** a pagarle los daños y perjuicios que se le habían ocasionado al señor **Ernesto L. Fields**, estableciendo dicha resolución que los mencionados daños serían "fijados por el procedimiento de la liquidación motivada conforme al artículo 553 del Código Judicial, subrogado por la Ley 25 de 1962" (foja 41).

2.- El fallo del Tribunal Superior mencionado en el punto anterior fue confirmado por resolución de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, dictada el 14 de noviembre de 1984 (ver foja 42 a 55).

3.- Presentada la liquidación de los perjuicios, mediante Auto de 8 de febrero de 1985 el Juez de primera instancia rechaza de plano dicha liquidación presentada por la parte vencedora, es decir, por **Ernesto L. Fields S.**

4.- Presentada nuevamente la liquidación de los perjuicios, el Juzgado Tercero del Circuito, mediante Auto de 17 de junio de 1985 (foja 56 a 58) decide no aprobar la liquidación de condena en abstracto presentada por el señor **Ernesto L. Fields S.** Sobre esta decisión vale la pena resaltar que el Juez de la causa realizó la siguiente observación en la parte motiva de la misma:

"Ahora bien, la situación se torna un tanto confusa en derecho ya que la prueba por excelencia en estos casos, aunque no la única, es la pericial y en el proceso de marras no existe ninguna. No podemos remitirnos a las probanzas del expediente dado que si en el mismo estuviesen probados los daños y demás en forma cuantificable, entonces la condena proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia hubiese sido en concreto y no bajo la aplicación del artículo 553 del Código Judicial. El demandante tenía la carga procesal de probar su liquidación motivada cosa que no realizó, dificultándose de esta manera la labor del Tribunal.

Ante esta circunstancia surge la interrogante: ¿cómo puede el Juez aprobar una liquidación objetada y no probada?

La Ley procesal no contesta la pregunta y sería injusto negar mediante auto un derecho reconocido en una sentencia, pero entraríamos en lo absurdo si aprobamos una suma no respaldada mediante procedimiento especial. Sobre el particular ya han existido precedentes y los mismos son consensos en indicar que no puede procederse a la aprobación sin negar el derecho puesto que la instancia no ha caducado, no existe término precluido ni acción prescrita" (foja 57).

5.- Presentada una tercera liquidación, el Juzgado de la causa dicta Auto del 22 de enero de 1987 en el cual dispone correr traslado a la parte demandada, por término de 15 días, la liquidación motivada presentada por la parte actora (foja 75). En la parte motiva del Auto aludido el Juez Tercero de Circuito hace el siguiente comentario:

"Siendo ello así, y en vista de que en el negocio no ha surgido el fenómeno legal de la caducidad de instancia, aparte de que las anteriores liquidaciones no prosperaron, lo procedente es correr en traslado la tercera liquidación motivada".

6.- Posteriormente, como la parte demandada no objetó dicha liquidación, el Juez de la causa la aprobó mediante Auto de 18 de mayo de 1987 (foja 11 a 13); cometiendo el error de incluir como condenados a Esther María Chirrit de Blasser, José Blasser Chirrit y Eduardo Blasser Chirrit.

7.- El 23 de mayo de 1988 el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial revoca el Auto mencionado en el punto anterior. Esta resolución es la impugnada en este proceso constitucional y su contenido ya ha sido descrito previamente (ver foja 1 a 10 del expediente).

8.- EN TORNO A LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD:

I. Violación del artículo 43 de la Constitución Nacional:

El demandante sostiene que la resolución impugnada infringió el artículo 43 de la Constitución Nacional, porque aplicó al caso bajo estudio el artículo 983 del Código Judicial que entró a regir en 1987, cuando que la controversia se refería a actos procesales ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma, es decir, cuando todavía regía sobre los mencionados actos procesales el artículo 553 del Código Judicial de 1917, subrogado por la Ley 25 de 1982.

Sobre el particular la Corte manifiesta su discrepancia, ya que de la lectura de la resolución impugnada se infiere que en todo momento el Tribunal que la dictó tomó como normativa aplicable el Código Judicial de 1917. Realmente, en dicha resolución se observa que ante un caso específico, el Tribunal Superior interpretó el artículo 553 del estatuto procesal derogado, inclinándose por un determinado criterio jurisprudencial. Probablemente el demandante fundamenta el cargo que estudiamos, en la alusión indirecta que dentro de la resolución impugnada se hace del artículo 983 del Código Judicial vigente, de la siguiente manera:

"Es decir, si en el curso del juicio el actor demuestra la existencia de una obligación a su favor (condena en abstracto exclusiva al demandado STRUCTO ENTERPRISE, S.A.), pero no al monto de ésta, la ley procesal le brinda la oportunidad de establecerlo en un procedimiento que se lleva en la misma causa principal como un apéndice de ésta dirigida a convertir en líquida una condena dictada en abstracto en la forma y términos prescritos por los artículos 553 del Código Judicial de 1917 y 983 del Código Judicial vigente. Pero es claro, que este derecho no puede ejercitarse indefinidamente dentro de ese procedimiento" (foja 9).

En el párrafo transcrito, que es el único donde se menciona el artículo 983 del nuevo Código Judicial, el Tribunal de la causa únicamente se refiere a la nueva legislación, para dejar establecido que en ella también se regula el procedimiento para determinar la cantidad líquida de una condena en abstracto. No se está aplicando el nuevo Código Judicial, solamente se alude a él dentro de una explicación independiente. Es por ello que consideramos que no se ha infringido en la resolución impugnada el artículo 43 de la Constitución.

II. Violación del artículo 44 de la Constitución Nacional:

El demandante sostiene que se ha violado el artículo 44 de la Constitución, ya que la resolución impugnada, desconoce el derecho de propiedad adquirido por el señor Ernesto L. Fields, en las resoluciones que declararon que tenía derecho a cobrar una indemnización de parte de Structo Enterprise, S.A., por daños y perjuicios causados por esta última, independientemente de que las resoluciones que le favorecen no determinen el monto líquido de la indemnización sobre la que tiene justo derecho.

Sobre este cargo, el Pleno de la Corte se permite observar que

la alegada violación del artículo 44 únicamente podría darse en la medida en que se compruebe que también se violó el principio del debido proceso que, como veremos más adelante, tampoco se ha dado. Parece lógico que si la resolución impugnada de inconstitucionalidad no revela vicio constitucional alguno, no es dable sostener que el demandante era dueño de un bien inmaterial o acreencia que nunca incorporó a su patrimonio. Las razones apuntadas justifican la negación de este cargo.

III. La Violación del artículo 207 de la Constitución

Nacional:

El demandante considera infringido el artículo 207 de la Constitución, ya que sostiene que la resolución impugnada, al imposibilitar el cobro de la indemnización, desatendió la decisión de su superior jerárquico, esto es, la Sala Civil de la Corte, en vista de que este Tribunal había confirmado la resolución de fondo, que le otorgaba el derecho a una indemnización cuyo monto líquido estaba pendiente de determinar.

A propósito de este cargo nos parece que existe una confusión: la resolución impugnada en ningún momento se está refiriendo al fallo de la Corte, por el contrario, está externando su opinión respecto a un recurso de apelación en contra de una resolución de Juzgado de Circuito, que es un Juzgado de inferior jerarquía. La discusión que se somete a la decisión del Tribunal Superior, es en torno al procedimiento de liquidación de los perjuicios que es un procedimiento accesorio al principal dentro del cual se dió la condena en abstracto.

Sin embargo, en gracia de discusión, aceptemos por un momento que la resolución impugnada ha desconocido un fallo de la Corte. ¿Acaso aquella decisión del Tribunal Superior era final, definitiva y obligatoria? En opinión del Pleno de la Corte, si el ahora demandante consideró que se le estaba desconociendo un derecho adquirido, debió recurrir en casación ante la Sala Civil de la Corte, ya que esta resolución que según el demandante lo despoja de derechos, era recurrible en casación como bien lo tenía dispuesto la mencionada Sala de la Corte en sentencia del 18 de agosto de 1983:

"Con relación a si son admisibles los autos de ejecución de sentencias de condenas en abstracto, la Corte no ha mantenido un criterio uniforme. En varios fallos se había pronunciado en sentido negativo, pero a partir de la resolución de 11 de enero de 1980, varió de criterio, inclinándose por su admisión" (Registro Judicial, sept., 1983, pág. 7 y ss).

Como la resolución atacada está refiriéndose y revocando una decisión de un Juzgado inferior, no se puede aceptar que la misma ha infringido el artículo 207 de la Constitución Nacional.

IV. Lo referente al artículo 32:

A foja 102 y 103 puede leerse que el demandante considera infringido el artículo 32 de la Carta Política, por tres razones:

a.- Porque la resolución impugnada aplicó retroactivamente el artículo 983 del Código Judicial. A este punto ya nos referimos en el apartado dedicado a la supuesta violación del artículo 43 de la Constitución Nacional.

b.- Sostiene el demandante que la resolución impugnada se excedió de los extremos planteados por el apelante.

c.- También considera que se violó el artículo 31 de la Constitución, porque no es justo que en la etapa de determinación del monto líquido de la indemnización a que se hizo acreedor el señor Ernesto L. Fields S., se le imposibilite el cobro de tal indemnización.

El principio del debido proceso contenido en el artículo 32 de la Constitución Nacional, involucra tres aspectos, como ya ha sostenido la jurisprudencia del Pleno de la Corte: el derecho a ser juzgado por el Juez competente previsto en la ley; el derecho a que el proceso se lleve de conformidad a los trámites previamente establecidos por la ley

y, finalmente, el derecho al juicio singular, es decir, a ser juzgado por una sola vez. A continuación se determinará si se han infringido algunos de estos principios.

Como se mencionó con anterioridad, la resolución impugnada fue dictada por el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, quien conocía de una apelación en contra de una resolución apelable, proferida por el Juzgado de Circuito Civil de Panamá. Podemos concluir entonces, que la resolución impugnada fue proferida por un Tribunal competente. Desde este primer punto de vista no se da la violación del debido proceso.

En lo concerniente al auto del Juzgado Tercero del Circuito que anuló la liquidación de condena en abstracto, el mismo sólo ha sido objeto de un pronunciamiento por parte del Superior jerárquico de aquél Tribunal. Este pronunciamiento del Superior constituye, precisamente, la resolución impugnada en esta demanda y el mismo se produce dentro de una apelación permitida por la ley. Si acaso se argumenta que ya el mencionado Tribunal se había referido a la liquidación de condena en abstracto, a la que se hizo acreedor Ernesto L. Fields, debe recordarse que sólo conoció de las mismas por apelaciones que les fueron elevadas. Si el juzgado inferior admitía nuevos proyectos de liquidación, era inevitable que el superior conociera de las apelaciones contra tales decisiones de primera instancia. En lo que concierne a este otro aspecto procedimental, el Pleno considera que tampoco se ha dado la alegada violación del debido proceso.

Resta verificar, si la resolución impugnada ha llegado a una decisión luego de cumplir los trámites previamente establecidos por la ley. En este estado de la discusión, es de suma importancia dejar claramente establecido que, en el caso que nos ocupa, el cumplimiento de los trámites previstos en la ley significa la aplicación, de una manera integral, de la normativa y la jurisprudencia procesal vigente al momento de decidir la causa.

Después de lo anterior, vemos si son realmente fundados los dos cargos a los cuales no se ha referido este Tribunal constitucional. Asumiendo que los dos cargos fuesen válidos y fundados, cabe preguntarse si la misma ley procesal, cuyo trámite integral deben respetar tanto las partes como el juzgador, presentaba alternativas de reparación a la injuria que pudo haberle ocasionado al señor Ernesto L. Fields la resolución del Tribunal Superior que impugna por la vía de la inconstitucionalidad. En este sentido se observa que, tal cual se mencionó previamente, la jurisprudencia de la Sala Civil admitía el recurso de casación contra la resolución impugnada. Al no ejercitar dicho recurso, el ahora demandante prácticamente se allanó a todas las consecuencias jurídicas que dimanaron de la resolución impugnada desde el mismo momento en que no intentó su revisión a través del recurso de casación que el ordenamiento procesal vigente a la sazón le reconocía.

Se concluye, pues, que el debido proceso, en lo concerniente a los trámites previstos en la ley, no ha sido infringido en este caso, por lo tanto, surge con el mismo procedimiento para la corrección de las presuntas infracciones que hoy se alegan.

Pese a que no se ha comprobado la inconstitucionalidad de la resolución impugnada, es importante dejar sentado que la redacción del artículo 23 del Código Judicial de 1917, promulgado por la Ley 23 de 1917, no dejaba muy claro la obligación que tenía el Juez que conocía de una liquidación de condena de perjuicios, de calcular algun monto cuando se liquidaba, en el caso de que las pruebas presentadas no fueran suficientes. Esto se debía fundamentalmente al espíritu dispositivo que dominaba el procedimiento civil, el cual limitaba las facultades del Juez. Esta deficiencia de la norma ha sido fehacientemente

corregida en el texto del artículo 233 del Código Judicial que entró en vigencia en 1939 por el Jefe de la Sala de lo Civil la posibilidad de decretar pruebas de oficio, cuando la liquidación presentada o las pruebas aportadas "no reflejen fielmente la realidad". Con esta medida se deja aclarado que, siempre que se cumplan los términos previstos en la ley, el Juez que conoce un procedimiento de liquidación de condena en abstracto, deberá determinar un monto líquido a pagar, para que el derecho adquirido de indemnización se haga efectivo.

Como corolario de todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la resolución proferida el 23 de mayo de 1982, por el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, dentro del proceso ordinario propuesto por **ERNESTO L. FIELDS S. contra STRUCTO ENTERPRISE, S.A. y/o ESTHEE MARIA CHITRIT DE BLASSER, JOSE BLASSER CHITRIT Y EDUARDO BLASSER CHITRIT.**

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL
CECILIO A. CASTILLERO V.

RODRIGO MOLINA A.
CESAR A. GUINTERO
FABIAN A. ECHEVERIS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

EDGARDO MOLINA MOLA
RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 19 de diciembre de 1991

Recurso de Inconstitucionalidad propuesto por la firma forense De Gracia, Berrocal y Asociados, actuando en nombre y representación de BENJAMIN ZURITA, contra la Resolución No. 242-89 del 24 de julio de 1989, expedida por el Banco Hipotecario Nacional.

MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERIS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. PANAMA, diecinueve (19) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991).
V I S T O S:

La firma forense De Gracia, Berrocal y Asociados, actuando en representación de Benjamin Zurita, propuso recurso de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 242-89, de 24 de julio de 1989, proferida por el Banco Hipotecario Nacional, mediante la cual se anula la adjudicación que se hiciera en favor de Zurita del Apartamiento No. 203, Programa No. 01, Proyecto No. 3303, ubicada en Don Bosco.

Por acogida la demanda se le imprimió el trámite correspondiente, corriéndose en traslado a la Procuradora de la Administración, quien emitió concepto mediante vista No. 199 de 15 de mayo de 1991 visible de folio 46 a 48 del cuaderno. Luego de reintegrado al expediente a la Secretaría General de esta Corporación se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, para que el demandante y todas las personas interesadas argumentaran por escrito sobre el caso, edicto que fue debidamente publicado según se acredita a folios 52 y 53 del cuaderno. Por surtidos todos los trámites de impulso procesal se procede a la decisión del negocio.

El demandante aduce como infringidos los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Nacional. En relación con esta última norma, alega la firma forense que recurre que "nuestro representado nunca tuvo la oportunidad de EJERCER EL DERECHO DE DEFENSA, pues se le notificó por un edicto emplazatorio basado en que su domicilio era desconocido... el expediente es la mejor prueba de que se cumplieron (sic) con los principios procesales del Debido Proceso, Bilateralidad del Proceso y Obligatoriedad del Procedimiento" (f.9). La afirmación anterior concuerda con lo que se sostiene en el hecho 3o. de la demanda, en el sentido de que a Zurita "nunca se le notificó la Resolución No. 242-89 del 24 de julio de 1989, por lo tanto quedó en una situación indefensa

y sin poder ejercer los recursos administrativos de reconsideración y Apelación" (f.5).

Por iniciativa de la Procuraduría de la Administración se hicieron llegar al cuaderno copias autenticadas de documentos relacionados con este trámite. Es con vista de esa documentación que anuncia dicha funcionaria la opinión que le merece este trámite constitucional, de la siguiente manera:

"Ahora bien, luego de realizar un criterio objetivo de las constancias antes mencionadas, consideramos que resulta improcedente la emisión de un pronunciamiento que incida en el fondo de este negocio constitucional toda vez que acto acusado -esto, es, la Resolución No. 242-89 de 24 de julio de 1989- fue dejada sin efectos por las partes implícitamente, según se colige del Arreglo de Pago celebrado el 27 de abril de 1990, por el señor Benjamín Zurita ante la Sección de Apuramiento del Banco Hipotecario Nacional, específicamente de las cláusulas primera y cuarta.

La documentación remitida por el Gerente General del Banco Hipotecario da cuenta de que el demandante incurrió en morosidad en cuanto al pago de las obligaciones que tenía contraídas de conformidad con el préstamo hipotecario No.3303, proyecto No.796, programa No.01, correspondientes a la vivienda No.203 ubicada en la Urbanización Don Bosco, por el monto de \$74,425.11 equivalentes a 31.3 meses. Consta que el acreedor hipotecario realizó gestiones dirigidas a arreglar con el deudor lo concerniente a la morosidad a partir del 3 de marzo de 1988, según consta en los folios 17 y 21 del cuaderno; consta igualmente que durante ese mismo lapso el deudor hizo un pago para amortizar el monto de la deuda, hecho del que da cuenta el documento de folio 22. La existencia de una prolongada morosidad, aunada al hecho de que el deudor no atendía las citaciones que se le formularan para convenir un arreglo de pago con el acreedor, dio lugar a que el Banco Hipotecario Nacional dictara la Resolución de Gerencia No. 242-89, de 24 de julio de 1989 (f. 28), cuya inconstitucionalidad se demanda, mediante la cual se anuló la adjudicación realizada a favor de Benjamín Zurita.

Habida cuenta de la imposibilidad de localizar al deudor, situación procesal prevista y resuelta por el artículo 31 de la ley 135 de 1943, se fijó el edicto de notificación a que se refiere esa misma norma (f.25). Luego de agotado todo el trámite correspondiente, lo que se hizo sin menoscabo de los derechos procesales del demandante, con fecha 27 de abril de 1990 las partes convinieron en un arreglo para el pago de la obligación (f.43), compromiso que no fue cumplido por Zurita. Esta situación indujo a la Procuraduría de la Administración a sostener que la resolución cuya inconstitucionalidad se demanda fue dejada implícitamente sin efectos por las partes contratantes en virtud del arreglo convenido, de donde resultaría que la pretensión de que ahora se conoce recaería sobre un objeto procesal inexistente, con lo que concluye recomendando un pronunciamiento en el sentido de que ha ocurrido sustracción de materia.

Lo cierto es que el propio arreglo de pago se apresura a expresar al alcance de la notificación que en esa misma documento se hicieron a Zurita, en el sentido de que "en caso de incumplir dos mensualidades se continuará con el proceso de lanzamiento" (f.43). Así las cosas, todo indica que la firma del arreglo de pago no tuvo por efecto la desaparición de la resolución demandada, sino simplemente que se suspendiera su ejecución; de allí que, por sobrevenido al incumplimiento del deudor la consecuencia natural, convenida por las partes, es la de la reactivación del proceso de lanzamiento, ya colocado en su etapa de ejecución, como en efecto se hizo. En tales

circunstancias valga repetir convicción ya externada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que durante el trámite no se produjo la conculcación de ningún derecho fundamental del demandante, en particular de los beneficios procesales que le reconoce el artículo 32 de la Carta Magna. En cuanto a los artículos 17 y 18, también invocados, por tratarse de normas programáticas sin eficacia concreta en el orden de los derechos individuales, según interpretación que tiene sentada el Corte, lo que procede es desestimar las alegaciones que corresponden a la supuesta violación de dichas normas.

En consideración de lo anteriormente expresado, la CORTI SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la resolución No. 242-89, de 24 de julio de 1989, expedida por el Banco Hipotecario Nacional.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE

MAGDO. FABIAN A. ECHEVERIS

Mgdo. JOSE M. FAUNDES
Mgdo. EDUARDO ROS VASQUEZ
Mgdo. RODRIGO MOLINA A.
Mgdo. GRACIANO PERERA S.

Mgdo. AURA G. DE V. IGLEZ
Mgdo. CARLOS LUCAS LOPEZ
Mgdo. EDGARDO MOLINO M.
Mgdo. RAUL TRUJILLO M.

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá 10 de febrero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Folio del 19 de diciembre de 1991

Advertencia de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado HERNAN ARBUES BONILLA, apoderado legal de la señora CLARA NERY RAMOS LUGO.

MAGISTRADO PONENTE EDGARDO MOLINO MOLA

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

V. I. S. T. O. S.:

El licenciado HERNAN ARBUES BONILLA GUERRA presentó advertencia de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento, por medio del cual, se fijan las pautas en los casos de los asegurados que reporten incremento excesivo en las remuneraciones tendientes a aumentar las prestaciones que concede la Caja de Seguro Social, dentro de la acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción de la Resolución No. 8705 de 17 de agosto de 1988, dictada por la Caja de Seguro Social.

Cumplido los trámites establecidos por el Libro IV del Código Judicial, la advertencia formulada se encuentra en estado de proferir sentencia y a ello se procede, previo el análisis del problema constitucional planteado.

El licenciado BONILLA sostiene que los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento citado, viola el artículo 179 numeral 1 de la Constitución Nacional. Los aspectos más destacados de su exposición dicen al respecto:

"Las disposiciones reglamentarias transcritas literalmente ut supra, violan el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política de la República, en forma directa por combinación; y, en consecuencia, solicitamos la respectiva declaración de que son inconstitucionales.

Para encontrar el mérito de la afirmación anterior, tómese en cuenta que la competencia que le otorga el literal b) del artículo 17 del Decreto Ley 14 de 1954 a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social es, solamente

te, para "Dictar y reformar los reglamentos y los acuerdos de carácter normativo" y no comprende, por lo tanto, la facultad de dictar aquellos reglamentos que la doctrina denomina reglamentos de ejecución o reglamentos ejecutivos, reglamentos independientes o autónomos y reglamentos delegados (Cfr. Profesor SANJUR, Derachio Administrativo, pág. 141 y Profesor QUINTERO, Derachio Administrativo, pág. 84 y s.s.), en razón de que tal potestad reglamentaria la reserva la Constitución para el Órgano Ejecutivo. Así, el Órgano Ejecutivo ejerce la potestad reglamentaria para dictar reglamentos de ejecución en virtud del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución; reglamentos independientes o autónomos por lo que establece el numeral 10 del artículo 179 de la Constitución; y reglamentos delegados por disposición constitucional especial en relación con una disposición legal, v. gr., artículo 62 de la Constitución y artículo 174 del Código de Trabajo (Prof. SANJUR, pág. 145).

En ese sentido, la competencia que otorga el literal b) del artículo 17 del Decreto Ley 14 de 1954 es, únicamente, para que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en congruencia con el artículo 84 de la Ley Orgánica, dicte los llamados reglamentos internos que "sólo regulan el funcionamiento y la rutina administrativa de la entidad (Cfr. QUINTERO, idem, pág. 92), pues, al alcance de dicho literal b) comprendiera la reglamentación de las leyes, el mismo devendría inconstitucional. Y por lo demás, como todos sabemos, la Ley no es un instrumento idóneo para establecer una excepción a un principio constitucional.

Ante esa realidad, si una disposición legal dispusiera que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social reglamentará determinada Ley, tal previsión sería inconstitucional, pues, ninguna ley puede autorizar semejante aberración.

Es cierto que en ocasiones el Órgano Legislativo incurre en la oscuridad de expresar en el texto legal que "Un reglamento desarrollará lo referente a esta disposición" (Ver, por ejemplo, el artículo 30 de la Ley 13 de 1975, in fine), pero de esta práctica no se sigue que ello implique una autorización al ente autónomo para que reglamente la disposición legal del caso, y ni siquiera al Órgano Ejecutivo, pues, este ya viene autorizado con ciertos límites por la Constitución. De este sustrato, sólo convida inexplicable de que la Ley no es instrumento idóneo para introducir una excepción a un principio constitucional, se podría afirmar que la ley es medio legítimo para atribuir la potestad reglamentaria de las leyes a entidades públicas distintas del Órgano Ejecutivo, más cuando la propia Constitución nos advierte que únicamente ella puede hacer tal excepción al sustrato de la reglamentación que pueda hacer el Órgano Ejecutivo según el numeral 14 de su artículo 179, las leyes electorales, que no las reglamenta el Órgano Ejecutivo sino el Tribunal Electoral (artículo 137, n. 3, C.N.).

El Procurador General de la Nación no entra a opinar sobre el fondo de la pretensión alegada por el advertidor y considera que la advertencia debe ser declarada no viable porque en su opinión las normas acusadas ya fueron aplicadas, según consta en el informe explicativo de conducta de la Dirección General de la Caja de Seguro Social.

La Corte no comparte la opinión del Procurador, ya que al ser demandados los actos acusados por vía Contenciosa Administrativa, que no es una nueva instancia del proceso administrativo que se surte ante la administración pública, sino una acción autónoma, con su propia tramitación especial, ante un tribunal especial distinto, como es la

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en donde se decidirá sobre la legalidad de los actos acusados y que aún dentro de este proceso todavía no han sido aplicados, por lo que la advertencia resulta viable.

En cuanto a los argumentos expresados por el advertidor, la Corte expresa lo siguiente: Los servicios de seguridad social, según el artículo 109 de la Constitución Nacional, serán prestados o administrados por entidades autónomas. En razón de lo anterior, el Decreto Ley 14 de 1954, orgánico de la Caja de Seguro Social, con sus reformas hasta la actualidad, establece en su artículo 1 que la Caja de Seguro Social es una entidad de Derachio Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personería jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de la administración pública. La Caja de Seguro Social tendrá a su cargo la administración y dirección del régimen de Seguro Social, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución (hoy 109) y las leyes y reglamentos pertinentes y cubrirá los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

De acuerdo con la enciclopedia jurídica española, autonomía, etimológicamente significa, facultad de regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea. Sigue diciendo la citada enciclopedia:

"La autonomía implica dos significaciones fundamentales: política y jurídica. Políticamente consiste en la capacidad por parte de determinados organismos o entidades infraestatales para gobernarse dentro de ciertas esferas territoriales o materiales sin ninguna interferencia externa, jurídicamente supone la capacidad de darse leyes propias en función de su autogobierno".

De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que pueden dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección General de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.

La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y que se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La condición de autónoma de una institución lleva

alguna de las prerrogativas individuales particulares que esa norma establece.

Cuando se presenta el concepto en que a juicio del demandante resulta violado el artículo 17 de la Constitución, en el libelo se sostiene que:

"Al sancionar al Director General de trabajo al señor Antonio Chang, a los demás miembros de la junta directiva, y posteriormente autorizar a las juntas de conciliación a que efectuaran secuestro sobre la cuota parte de la finca del señor Antonio Chang, desconoce el derecho del señor Antonio Chang a disfrutar pacíficamente su bien inmueble, adquirido durante toda una vida de trabajo y al cual nunca perteneció a la sociedad demandada. Prefirió el director General de trabajo, no aplicar las reglas de la sana crítica ya que durante el proceso no se llegó a probar los supuestos actos fraudulentos atribuidos al señor Antonio Chang y los demás miembros de la Junta Directiva de Palacio, S. A., que ha ciencia cierta solo eran nominales" (sic, fs.6 y 7).

En la formulación de este cargo -fundado en la más amplia y genérica protección que dispensa la Carta Magna en beneficio de nacionales y extranjeros- se alude específicamente al aspecto del amparo que merecen los bienes de las personas naturales, objeto de tutela constitucional que particulariza el artículo 44, que también se cita como infringido, lo que conduce a la confrontación simultánea del acto acusado con ambas normas superiores, con el objeto de decidir sobre la procedencia de esta pretensión procesal. Cuando ofrece el concepto en que considera violada la última norma en cita, el demandante se limita a sostener que "Al ejecutarse la sentencia y ordenarse el remate sobre la finca se está atacando el principio constitucional consagrado en el artículo 44, toda vez que la cuota parte de la finca que se pretende rematar nunca fue propiedad de la empresa empleadora PALACIO S.A. ni fue traspuesta para evitar pagar a los trabajadores" (f.9).

La medida cautelar que se impugna fue decretada de conformidad con el procedimiento laboral común, dentro de un trámite que, como viene visto, se cidió al debido proceso legal. De esa manera, si remate decretado para ejecutar la sentencia que ahora se demanda no puede ser tenido como violatorio de la garantía constitucional invocada, siendo que esa garantía no es inapugnable por cuanto admite las restricciones que hacen posible conciliarla tanto con el interés público como con el privado.

Por las razones anteriores el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la resolución No. 78 DGT-83-89, dictada por la Dirección General de Trabajo el 15 de diciembre de 1989.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

Mgdo. FABIAN A. ECHEVERS

Mgdo. JOSE M. FAUNDES
Mgdo. ARTURO HOYOS
Mgdo. RODRIGO MOLINA A.
Mgdo. GRACIANO PEREIRA S.

Mgdo. AURA G. DE VILLALAZ
Mgdo. CARLOS LUCAS LOPEZ
Mgdo. EDGARDO MOLINO M.
Mgdo. RAUL TRUJILLO MIRANDA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

La anterior es fiel copia de su original
Panamá, 10 de febrero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 31 de diciembre de 1991

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD formulada por el Lic. SIDNEY SITTON URETA, en representación de los señores SINFORIANO MARTINEZ RODRIGUEZ, ELISA NAVARRO DE ALVARADO Y OTROS en contra del Decreto No. 61 de 4 de febrero de 1991 de la ALCALDIA MUNICIPAL DE PANAMA.

MAGISTRADO PONENTE: AURA E. GUERRA DE VILLALAZ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PLENO

Panamá, treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991).
V I S I T A S:

El licenciado SIDNEY SITTON URETA, en representación de los señores SINFORIANO MARTINEZ RODRIGUEZ, ELISA NAVARRO DE ALVARADO, FRANCISCO RODRIGUEZ IGLESIAS, PEDRO BEITIA MIRANDA y otros, presenta ante la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad del Decreto No. 61 de 4 de febrero de 1991, expedido por la Alcaldía Municipal del Distrito de Panamá y promulgado en la Gaceta Oficial 21730 de 22 de febrero de 1991.

Por considerar que la demanda presentada cumple con los requisitos legales exigidos en los artículos 2550 y 2551 del Código Judicial, se admitió e ingresó la tramitación correspondiente, dándole traslado al Procurador General de la Nación por el término de diez días.

El 3 de julio de 1991, mediante la Vista No. 08, el representante del Ministerio Público emitió concepto sobre la demanda presentada, en los términos que aparecen de folio 40 a folio 56 de este expediente y que concluye recomendando a esta Corporación Judicial que proceda declarar la inconstitucionalidad de uno de los artículos del Decreto Alcaldía mencionado, por considerarlo violatorio del artículo 11 de nuestra Carta Fundamental.

Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de diez días y en algunos establecimientos en un periódico de la localidad, publicándose que se lleva a cabo de manera consecutiva los días 15, 16 y 17 de octubre, sin que, durante el término otorgado, ni el demandante ni persona alguna interesada en el caso, presentara argumentos a favor o en contra de la demanda de inconstitucionalidad. Fue respondido al Pleno examinar la pretensión del demandante, relacionándola con las normas constitucionales invocadas, para determinar si cualquier otra que pudiera encontrarse en conflicto con el Decreto No. 61 de 4 de febrero de 1991, expedido por la Alcaldía Municipal de Panamá.

El texto del Decreto Alcaldía impugnado en su totalidad es del siguiente tenor:

ALCALDIA MUNICIPAL DE PANAMA
DECRETO No. 61
De 4 de febrero de 1991

"Por el cual se prohíbe la venta de artesanías extranjeras en plazas, parques y vías públicas del Distrito por vendedores ambulantes."

EL ALCORRE DEL DISTRITO DE PANAMA
en uso de sus facultades legales,
CONSIDERANDO:

Que es interés de esta administración ordenar e implementar la artesanía nacional;

Que en plazas, parques, tierras municipales y vías públicas del Distrito, algunas personas venden artesanías extranjeras en perjuicio de los artesanos nacionales;

Que para la venta de artesanías extranjeras se requiere cierto capital de trabajo y de organización comercial que bien permite a quienes venden estos productos en cuartos establecidos en locales comerciales apropiados por

tener que utilizar plazas, parques o áreas del Distrito, los cuales deben ser de uso reservado para los artesanos panameños.

Que con el estímulo debido al artesanato y pequeño emprendimiento nacional, se podrá reducir considerablemente el desempleo existente.

Que en el país se producen artesanías de gran valor artístico como las que se originan en otros países.

Que es deber de las autoridades velar por proteger a los artesanos nacionales en la venta y mercado de sus productos, tal como se hacen en otros países frente a los que pretenden vender artesanías extranjeras.

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO: Se prohíbe la venta de artesanías extranjeras en plazas, parques, áreas, vías públicas del Distrito, en el Mercado de las Pulgas, o de artesanías y huiñeros y en cualquier otro mercado de artesanías establecido en el Municipio de Panamá.

ARTÍCULO SEGUNDO: Aquellas personas que actualmente se dedican a la venta de artesanías extranjeras en los sitios señalados en el artículo anterior, tienen un plazo de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia de este Decreto, para suspender la venta de los productos mencionados y trasladarse a cualquier otro sitio que le permita su respectiva licencia comercial expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias.

ARTÍCULO TERCERO: Si vencido el plazo señalado en el artículo anterior, la persona continúa vendiendo artesanías extranjeras, será sancionada con la cancelación del permiso de vendedor ambulante y el correspondiente decomiso de la mercancía.

La sanción establecida en este artículo, también se aplicará a todas las personas que en el futuro se les sorprenda vendiendo artesanías extranjeras en los sitios señalados en el artículo primero de este Decreto.

ARTÍCULO CUARTO: Se faculta a los Inspectores Municipales, a los Inspectores Municipales Auxiliares, miembros de la Policía Nacional, Corredores y Jueces Nocturnos para velar por el fiel cumplimiento del presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO: Este Decreto comenzará a partir de su promulgación.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE
LIC. GUILLERMO A. LOPEZ
Alcalde
LIC. JORGE R. RAMÍREZ R.
Secretario General

Entre los hechos que se cuentan como fundamento de la demanda, se sostiene que todos los poderdantes poseen licencia comercial expedida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias que les autoriza para dedicarse a la venta de artesanías nacionales y extranjeras, y que se encuentran a Paz y Salvo en sus compromisos fiscales con la Nación, y el Municipio. No obstante, el Decreto No. 61 de la Alcaldía Municipal de Panamá dispone de manera expresa la prohibición de ventas de artesanías extranjeras en plazas, parques y vías públicas del Distrito por vendedores ambulantes.

Con relación a las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas se citan los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 40, 44, 45, 60, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239 y 240 de la Constitución. Sobre este aspecto la Procuraduría General de la Nación considera que la mayoría de los artículos citados "son diametralmente opuestos a la naturaleza y sentido jurídico

del acto de autoridad que se impugna" y su alusión es demostrativa de un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional que informa y orienta sobre el sentido y alcance de las normas constitucionales.

En efecto, en los veinte artículos constitucionales que se han señalado como infringidos aparecen varios que se han señalado como infringidos aparecen varios que son de carácter general, que no instituyen derechos subjetivos y por ello su desconocimiento no puede dar lugar a una impugnación constitucional tal es el caso de los artículos 17 y 18 anotados, cuando no están vinculados a otras normas que los complementan.

En lo que se refiere a los artículos 19 y 20 que consagran la igualdad ante la ley y la no discriminación por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, al citar tales garantías con el texto impugnado, es fácil advertir que no se produce la infracción señalada en virtud de que la medida municipal adoptada se relaciona con la procedencia de las artesanías que se ofrecen en venta, esto es, con el objeto material y no con las personas que en calidad de vendedores ofrecen tales artesanías.

Otro de los artículos que se regulan violados es el 21, que establece el libre tránsito y el derecho de cambiar de domicilio, que tampoco se relaciona con la materia regulada por la Alcaldía del Municipio Capitalino.

En lo que se refiere al artículo 31 constitucional que, como es sabido, establece el principio de estricta legalidad, al exigir que solamente se penalizarán las conductas descritas como delito por ley previa y exactamente aplicable al hecho, se advierte que el Decreto No. 61 mencionado, establece en su artículo 1º, sanciones de cancelación de los permisos de vendedores ambulantes y el correspondiente decomiso de la mercancía, aplicable a todas las personas a quienes se les sorprenda vendiendo artesanías extranjeras en los parques, áreas, vías públicas del Distrito, en el mercado de las pulgas, o de artesanías y huiñeros y en cualquier otro mercado de artesanías establecido en el Municipio de Panamá. Según el criterio del representante del Ministerio Público, la disposición citada del Decreto Alcaldístico No. 61, viola el artículo 31 constitucional porque el Alcalde ha invadido una árbitra que le corresponde al Poder Legislativo, a quien compete dictar las leyes correspondientes que incluyan ciertos actos y determinar las sanciones que le corresponden. Señala, además, que el artículo 1º, al establecer como sanción la cancelación de la licencia comercial, supera una facultad que le corresponde al Ministerio de Comercio e Industrias y, por ello, llega a la conclusión de que el artículo 1º del Decreto Alcaldístico impugnado adolece del vicio de inconstitucionalidad.

Sobre lo anterior es necesario aclarar lo siguiente:

El artículo tercero, tantas veces mencionado, no establece la cancelación de licencias comerciales expedidas por el Ministerio de Comercio e Industrias; la norma señalada se refiere a la cancelación del permiso de vendedor ambulante y el decomiso de la mercancía. Estos permisos de vendedor ambulante, distintos a las licencias,

los expide la Alcaldía y no el Ministerio de Comercio e Industrias, por lo tanto, no se sujetan a las exigencias para el otorgamiento de las licencias comerciales o industriales, según el caso; sin embargo, las personas que se consideran afectadas por este Decreto Alcaldicio, solicitan licencias comerciales para compra y venta, al por menor, de artesanías en general, panameñas y extranjeras en parques, avenidas, locales en el mercado de las Fúlgas, etc. y con ello la prohibición contenida en el artículo 30, parecería invadir la competencia de otra autoridad de control del comercio al por menor. No obstante, debe entenderse que la facultad sancionatoria de la Alcaldía solo alcanza a los permisos de vendedores ambulantes, no así a los que ostentan licencias comerciales expedidas legalmente por el Ministerio de Comercio e Industrias.

En cuanto al principio de que no se pueden aplicar sanciones que no estén previstas en la ley, no debe perderse de vista que estamos ante actos o conductas que la Alcaldía sitúa a la categoría de faltas o contravenciones y no en delitos y las mismas deben ser reguladas a través del Código Administrativo y desarrolladas o ampliadas por reglamentos.

Respecto al artículo 32 que trata sobre el debido proceso legal, y que se menciona en la mayoría de las demandas de inconstitucionalidad, debemos añadir que el Decreto Alcaldicio No. 61, se limita a prohibir la venta de artesanías extranjeras en determinados lugares del Municipio de Panamá pero, no incluye disposición alguna que guarde relación con los principios procesales que en la norma constitucional citada se señalan.

El artículo 40, trata de la libertad del ejercicio de cualquier profesión u oficio, sin embargo, en el Decreto Alcaldicio No. 61 no se transgrede ese derecho constitucional, por cuanto dicho decreto se limita a establecer la prohibición de venta de artesanías extranjeras en las vías públicas y en los lugares destinados por el Municipio a la venta de productos del Folklore Nacional.

También se mencionan los artículos 44 y 46 que garantizan, en su orden, la propiedad privada y la prevalencia del interés público social sobre el interés privado, en los casos de expedición de leyes por motivo de utilidad pública. Estas dos garantías no han sido afectadas por el Decreto No. 61, en virtud de que la materia que regula, tal como se ha repetido en párrafos anteriores, es diametralmente diferente por tratarse de la prohibición de ventas de artesanías extranjeras en aceras, vías públicas y en determinados lugares del Municipio de Panamá, cuyo uso es facultad reglamentaria de los municipios.

Con relación al artículo 40 que se menciona y que consagra el derecho al trabajo, este no es afectado por el Decreto Alcaldicio porque lo que pretende es una mayor difusión y oportunidad de venta de las artesanías nacionales.

Respecto a los artículos 270, 271, y 273 los cuales forman parte del Capítulo que contiene el régimen

municipal, es fácil advertir, después de una lectura minuciosa de los mismos que no se produce la violación directa de ninguna de estas disposiciones porque no guardan relación con la materia reglamentada.

Por último, sobre los artículos 277, 279, 287, 288, 290 de la Constitución, que integran el Título X sobre la economía nacional, cabe recordar que en esta materia se da una mayor intervención del Estado en las actividades económicas de los particulares con el fin de que los productos que se obtienen en las mismas, puedan beneficiar al mayor número de habitantes del país. Igualmente en las disposiciones mencionadas se prevé la regulación por medio de organismos especiales de las tasas, servicios y precios de los artículos de cualquier naturaleza y en especial de los de primera necesidad, técnica que no es considerada en el Decreto No. 61 del Municipio de Panamá, en el que no se establece tarifa ni precio de ninguna clase a las artesanías extranjeras, ni a las nacionales y que se limita a prohibir la venta de las artesanías extranjeras en las plazas, parques, aceras y vías públicas del Distrito.

Consultamos el Decreto en cuestión con el artículo 289 constitucional que indica a las personas que pueden ejercer el comercio al por menor, pues al decir es cierto que la prohibición contenida en el acto reglamentario infringido no se refiere al ejercicio del comercio al por menor, sino a la venta de ciertos tipos de mercancía que pudiera chocar con la protección nacional al promover la venta al público los mayores beneficios, se excusa al extender esa prohibición a la venta de artesanías extranjeras en el Mercado de las Fúlgas y en cualquier otro mercado de artesanías establecido en el Municipio de Panamá los que pueden estar ubicados en techados y locales de propiedad de particulares. En lo que respecta al artículo 279 que promueve la libre competencia en el comercio y prohíbe la creación de monopolios en perjuicio del público, el Decreto infringido no infringe dicha disposición por cuanto la prohibición que contiene no se dirige a crear monopolios de ninguna índole, pero es pretexto de la protección e incremento de la artesanía nacional que debe concretarse en la oferta de facilidades de mercados y de lugares adecuados y atractivos para la exhibición de la creatividad artística de los artesanos panameños, ~~agregando~~ ^{agregando} competencia del pequeño comerciante que ostenta licencia comercial para vender artesanías extranjeras y lo excluye de los mercados de artesanía establecidos en el Municipio de Panamá.

En razón de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, D E C L A R A que es INCONSTITUCIONAL: La frase final del artículo primero del Decreto Alcaldicio No. 61 de 4 de febrero de 1991 que dice "en el Mercado de las Fúlgas, o de artesanías y buhoneros y en cualquier otro Mercado de artesanías establecido en el Municipio de Panamá", por ser violatorio de los artículos 289, ordinal 1º, y 290 de la Constitución Política de la República de Panamá.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

Mgda. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

Mgdo. ARTURO HOYOS
Mgdo. RODRIGO MOLINA A.
Mgdo. GRACIANO PEREIRA S.
Mgdo. FABIAN A. ECHEVERIS

Mgdo. CARLOS LUCAS LOPEZ
Mgdo. EDGARDO MOLINO MOLA
Mgdo. RAUL TRUJILLO MIRANDA
Mgdo. JOSE MANUEL FAUNDES

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 10 de febrero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 31 de enero de 1992

Recurso de inconstitucionalidad propuesto por el licenciado José María Lezcano, en contra del DECRETO DE GABINETE No. 15 del 12 de enero de 1990, dictado por el Consejo de Gabinete.

MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, treinta y uno (31) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992).-
VISTOS

El ciudadano ELIGIO CARRANZA CONZALEZ, mediante poder especial otorgado al licenciado José María Lezcano, ha demandado la inconstitucionalidad de los artículos SEGUNDO Y TERCERO del DECRETO DE GABINETE No. 15 de 12 de enero de 1990, "Por el cual se deroga el Decreto No. 28 de 21 de diciembre de 1988, por el que autoriza el establecimiento de una Zona Franca o Libre".

Por encontrarse debidamente formulada la demanda de inconstitucionalidad se corrió en traslado al Procurador General de la Nación, quien al evacuar el traslado devolvió el negocio con Vista No. 38 de 7 de mayo de 1991, consultable a fojas 13 del expediente.

Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 203 de la Constitución Nacional, cumplidos los límites de la ley ritual, procede a decidir sobre la inconstitucionalidad impetrada, para lo cual adelanta las siguientes consideraciones.

Los artículos acusados de inconstitucionalidad del aludido Decreto de Gabinete, como se ha indicado antes, son:

"ARTICULO SEGUNDO: Las personas que tengan mercancías en dicha Zona Franca tendrán un plazo de veinte (20) días, a partir de la fecha de aprobación del presente Decreto de Gabinete, para hacer ingresar dichas mercancías al territorio fiscal, previo el pago de los impuestos correspondientes, o trasladarlas, mediante los procedimientos Aduaneros, a la Zona Libre de Colón.

"ARTICULO TERCERO: Este Decreto de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación".

El demandante sostiene en su libelo que el primero de los transcritos artículos del Decreto de Gabinete en comento viola el artículo 43 de la Constitución Nacional. Esta norma constitucional en su primer párrafo dispone que: "Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. (...)".

La alegada inconstitucionalidad la hace consistir el accionante en que la acusada norma legal establece "... medidas de carácter retroactivo que afectan derechos adquiridos bajo el Decreto No. 28 del 21 de diciembre de

1988, por las personas naturales y jurídicas que operaban bajo la Zona Franca establecida en la Frontera con la República de Costa Rica; su retroactividad se encuentra en que el mencionado artículo determina que todas las personas que tengan mercancías en dicha ZONA FRANCA, tendrá un Plazo de (20) veinte días a partir de la fecha de aprobación del presente Decreto de Gabinete, para hacer ingresar dichas mercancías al territorio Fiscal, previo el pago de los impuestos correspondientes o trasladarlas mediante los procedimientos Aduaneros a la Zona Libre de Colón...".

En cuanto al ARTICULO TERCERO del citado Decreto de Gabinete el demandante arguye que la inconstitucionalidad "... existe desde el momento que no se ha seguido el debido proceso en la formación de esta Ley, contrariando así el Artículo 32 de la Constitución Nacional.", el cual ciertamente establece la garantía del debido proceso legal.

El señor Procurador General de la Nación, por su parte, luego de destacar lo que denomina "... seria falta procesal de la demanda...", estima que "... procede examinar la impugnada inconstitucionalidad de los artículos 2o. y 3o. del Decreto de Gabinete No. 15 de 12 de enero de 1990."

En ese sentido, el máximo representante del Ministerio Público en su opinión vertida en la Vista de traslado, entre otros argumentos, respecto a la acusada inconstitucionalidad del artículo SEGUNDO del referido Decreto de Gabinete, expresa que la interpretación del artículo 43 de la Constitución Nacional que se adopta en la demanda no es correcta, porque, a su juicio, esa disposición tiene tres elementos, a saber: 1) "Las leyes no tienen efecto retroactivo"; 2) "excepto las de orden público o de interés social"; 3) "cuando en ellas así se exprese". En este sentido expresa:

"Se sienta el principio general bien conocido de la irretroactividad de la Ley. Pero a continuación se señala una excepción a ese principio: la Ley de orden público o la Ley de interés social. Cuando la Ley Decreto u otro acto estatal es de orden público o tiene interés social, entonces será retroactiva la Ley.

El carácter de orden público o el de interés social de una Ley tiene dos vías de existencia: a) Que la misma Ley señale tal carácter; b) Que la Ley, por su propia naturaleza, sea de orden público o de interés social, aunque expresamente no lo diga. Una Ley sobre la familia es de orden público, por su propia naturaleza, aunque esa misma Ley no indique expresamente ese carácter. Para decirlo en forma sintética, el orden público es inherente por los particulares. El parentesco, por ejemplo, no puede ser eliminado en un acuerdo que suscriban dos parientes. Es de orden público, aunque la Ley respectiva no lo afirma.

Resulta evidente, entonces, que afirmar, como lo hace la demanda del Lic. Lezcano, que para que una Ley o normas sea de orden público o de interés social, es necesario que la misma Ley o normas exprese directamente su carácter de orden público o de interés social, es una conclusión retroactiva del interés social, caso en el cual también cumple la exigencia constitucional de estarlo expresando. Por tanto repito, no es válida, jurídicamente, una interpretación restrictiva de tan importante disposición constitucional.

La conclusión final es la de que el artículo 30. del Decreto No. 13 de 1990 es de orden público por tratar de materia de impuestos y no viola el artículo 43 de la Constitución.

Sin duda que es preferible, como política legislativa, que las leyes afirmen expresamente tanto su carácter retroactivo, como su condición de leyes de orden público o de interés social, a fin de evitar situaciones de incertidumbre, mas ello no significa, que el artículo 43 constitucional exija ambas afirmaciones, porque tal interpretación estrechísima, ni pudiera decirse, resulta ilegítimamente el sentido del artículo, que tiene mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían

perjudiciales y alla carencia de todo fundamento.
....." (Todo lo subrayado como aparece en la transcripción)

En la opinión suscitada de la Procuraduría General de la Nación, finalmente se sostiene que el Artículo Tercero del Decreto de Gabinete tampoco viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, toda vez que esta norma Constitucional no contiene ningún aspecto de juzgamiento y por ello nada se relaciona con la posibilidad de que se hubiera infringido o no el artículo 32 de la Constitución. No existe, pues, la violación de esa norma constitucional, sostiene el Procurador General de la Nación, y además arguye que tampoco tiene razón el demandante al afirmar que las Leyes rigen a partir de su promulgación, porque el artículo 187 de la misma Carta Política contiene la salvedad "salvo que ella misma establezca que comenzará a partir de una fecha posterior. (...)".

Los razonamientos del señor Procurador General de la Nación, anteriormente expuestos en este proceso constitucional de que se ocupa el Pleno de la Corte, se basan en el método de interpretación literal del texto del artículo 43 de la Constitución Nacional, el cual postula, como es sabido, el principio de la irretroactividad de la ley, "... excepto las de orden público e interés social cuando en ellas así se expresa". (...)

De esa forma el máximo representante del Ministerio Público, por vía del método de interpretación literal amplia del texto de la norma constitucional, sostiene el criterio de que es indiscutible que la materia de impuestos es de orden público, "y como el artículo 30. del Decreto de Gabinete No. 13 se refiere al pago de impuestos de su carácter de norma de orden público no puede ser negado". Por ello, a su juicio, la conclusión final es la de que el acusado artículo del Decreto de Gabinete No. 13 de 1990 es de orden público por tratar de materia de impuestos y no viola el artículo 43 de la Constitución.

Es indudable, entonces, que la posición del señor Procurador es contraria al criterio del demandante, quien al afirmar en la demanda que para que una Ley o norma sea de orden público o de interés social, es necesario que la misma Ley o norma exprese directamente su carácter de orden público o de interés social. El cargo de inconstitucionalidad de que el demandante acusa el artículo 30. del comentado Decreto de Gabinete, en efecto, es

sustentado en la frase: "...cuando en ella así se expresa (...)" que aparece en el texto del artículo 43 de la Constitución. Así, el demandante sostiene que "... se le está ordenando a los comerciantes de la Zona Franca de la Frontera con Costa Rica el pago de impuestos, que habían sido exonerados bajo el imperio del Decreto No. 26 de 21 de diciembre de 1988; o sea que se le está dando al Decreto No. 13 del 17 de enero de 1990 efecto retroactivo, sin ser de orden público, ni de interés social, es más, sin que en él se exprese que éste es de esa naturaleza."

La Corte debe, entonces, examinar hasta que punto es cierto, como afirma el demandante, que el artículo 2. del Decreto de Gabinete No. 13, vulnera el principio de irretroactividad contenido en el artículo 43 de la Constitución Nacional, al disponer que las personas que tengan mercancías en dicha Zona Franca, un plazo a partir de la fecha de aprobación del Decreto de Gabinete, para hacer ingresar dichas mercancías al territorio fiscal, previo el pago de los impuestos correspondientes, o trasladarlos, mediante los procedimientos aduaneros, a la Zona Libre de Colón, o, por el contrario, como sostiene el señor Procurador en su conclusión final, el impugnado artículo del Decreto de Gabinete "... es de orden público por tratar de materia de impuestos y no viola el artículo 43 de la Constitución."

Ambas consideraciones expuestas obligan a esta Corporación de Justicia a la necesidad de expresar que, precisamente, con ocasión del proceso constitucional instaurado por la Asociación de Enfermeras de Panamá y Otros en contra del Decreto de Gabinete No. 43 de 17 de febrero de 1990, tuvo que avocarse exhaustivamente a examinar la evolución constitucional del principio de la irretroactividad de la ley, la teoría de los derechos adquiridos y sus incidencias en la cuestión constitucional, dentro del marco-histórico doctrinal del desarrollo del constitucionalismo panameño, comenzando con la Constitución de 1904 hasta la carta Política vigente.

En ese sentido, la Corte en la sentencia de 24 de mayo de 1990, promovida en el aludido proceso constitucional, como intérprete de la Constitución Nacional, entre otros criterios sobre el principio de la irretroactividad de la ley, dejó sentada, válida para el caso concreto, el siguiente:

".....
Las consideraciones expuestas con llevan de la mano a la necesidad de dilucidar, en primer lugar, el pago que se de la excepción al principio de irretroactividad. Basta con que el legislador así lo exprese, o al menos que se entienda la norma de ser de orden público o de interés social.

Como el particular, del que se trata que existen dos formulaciones la que exige la legislación civil ordinaria, que libera a la voluntad del legislador establecer cuando una ley debe o no aplicarse con carácter retroactivo, y la que adopta la legislación panameña que claramente remite al legislador para que sea él quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero además, expresa la determinación al hecho de que la nueva ley sea de orden público e interés social, de orden público e

Esta especial circunstancia de la fórmula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma. Así lo tiene decidido la Corte Suprema de Justicia en fallo de 2 de febrero de 1981, en el cual esta Superioridad sostuvo que a una ley no puede sin más atribuírsele la etiqueta de orden público y de interés social" (Cfr. César Quiñero: Derecho Constitucional, vol. I, pág. 181).

Es evidente, entonces, que de conformidad con los criterios expuestos el acusado artículo 2. del aludido Decreto de Gabinete, lejos de conculcar el principio de la irretroactividad de la ley armoniza con la fórmula adoptada por el constitucionalismo panameño al disponer en el artículo 43 de la Carta Política que sea el legislador quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero, como lo tiene dicho la Corte en la sentencia parcialmente reproducida, "... además vincula esta determinación al hecho de que la nueva ley 'sea de orden público o de interés social', excepciones a las cuales también se refiere la opinión del señor Procurador General de la nación, que la Corte comparte.

En igual orden de ideas cabe señalar que, no obstante el indiscutible carácter de orden público del Decreto de Gabinete No. 13, también se puede sostener que el confrontado artículo 2, al quedar eliminada la Zona Franca creada por virtud del decreto No. 26 de 21 de diciembre de 1988, se limita a que las personas que tengan mercancías en dicha Zona Franca paguen los impuestos correspondientes, para hacer ingresar las mercancías al territorio fiscal, o trasladarlas, mediante los procedimientos Aduaneros a la Zona Libre de Colón. En este sentido, lo cierto es que la medida establecida por el nuevo instrumento legal no afecta ningún derecho adquirido de las personas que "habían adquirido mercancías" sin el pago de los impuestos correspondientes...", bajo el amparo de la vigencia del Decreto derogado sobre todo cuando la misma tiende a preservar el ordenamiento jurídico fiscal en materia de impuestos.

El argumento, por tanto, desde ese enfoque de la inconstitucionalidad planteada, igualmente sería válido para arribar a la conclusión que no se está precisamente ante un caso de retroactividad, sino de los efectos futuros de una disposición del nuevo instrumento legal.

Finalmente, el accionante también acusa de inconstitucional al artículo 3 del referido Decreto de Gabinete, porque a su juicio viola el Artículo 32 de la Constitución Nacional, que consagra, como es bien sabido, la garantía fundamental del debido proceso, esto es, que nadie puede ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales. En este sentido el concepto de la violación lo hace consistir el impugnante en el argumento de que toda "... Ley para poder entrar en vigencia requiere de ser promulgada, caso que no se hizo aquí, sino que se determinó que el mismo comenzará a partir de su aprobación, como se puede analizar no se siguió el debido proceso en la formación de la Ley, y por tanto el Artículo Tercero del aludido Decreto es inconstitucional."

La confrontación Constitucional en este caso, por tanto, no requiere de mayores abundamientos para arribar a la conclusión de que el demandante no le asiste razón al centrar el vicio de inconstitucionalidad del impugnado artículo, en la conculcación de la garantía del debido proceso legal consagrada por la precitada norma constitucional, pues nada en el articulado del mencionado Decreto de Gabinete se refiere a juzgamiento. Como sostiene igualmente el señor Procurador General de la Nación en este caso, para que pudiera tener lugar la infracción del artículo 32 de la Carta Magna.

Por otra parte, si bien es cierto, como señala el accionante, que las leyes rigen a partir de su promulgación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 del Estatuto Fundamental, "salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior", no menos cierto es que en el caso que ocupa al Pleno de la corte, el referido Decreto de Gabinete No. 13 de 12 de enero de 1990 fué promulgado en la Gaceta Oficial No. 21.463 de 29 de enero de 1990, cumpliéndose así con la formalidad exigida por la Constitución Nacional, expresada en la precitada norma constitucional.

El postulante de la demanda, finalmente, arguye que en la dictación del impugnado Decreto de Gabinete se debió seguir el procedimiento legislativo que establece la Constitución Nacional para la formación de las Leyes; pero olvida, sin embargo, que en tratándose de los llamados Decretos de Gabinete dictados por el Consejo de Gabinete, aún cuando estos instrumentos jurídicos tienen los mismos efectos de la ley material, no están sujetos ni se aplican las disposiciones constitucionales referentes a la formación de las leyes, sobre todo, en el caso concreto del aludido decreto de gabinete, dictado por el Consejo de Gabinete, cuando ni siquiera la Asamblea Legislativa se había integrado, por circunstancias políticas bien conocidas ocurridas después del 23 de diciembre de 1989.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que los artículos "Segundo y Tercero" del Decreto de Gabinete No. 13 de 12 de enero de 1990, no violan los artículos 43 y 32 de la Constitución Política de la República, ni otros preceptos constitucionales.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVASE

RODRIGO MOLINA A.

EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERRY
MIRTA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 10 de febrero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 29 de enero de 1992

Demanda de inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado LEO SANTIZO PEREZ, para que se declare INCONSTITUCIONAL el Artículo 99 del Código Judicial.

MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992).- V I S T O S :

El Licenciado LEO SANTIZO PEREZ, actuando en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública consagrada en el párrafo primero del numeral 1o. del Artículo 163 de la Constitución Nacional, demanda que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración, según a quien corresponda en turno, declare que es inconstitucional el artículo 99 del Código Judicial, que es del siguiente tenor:

"Las leyes 135 de 1943, 33 de 1948 y 39 de 1954, se aplicarán por la Sala Tercera en cuanto no contradigan lo dispuesto en este Código".

Admitida la demanda por encontrarse debidamente formulada, la misma se corrió en traslado al Procurador General de la Nación, quien al evacuar el traslado devolvió el expediente con Vista que consta a fojas 8 a 20 de la actuación, y, luego el negocio se fijó en lista por el término de diez (10) días a fin de que el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, pero ninguna lo hizo vencido el dicho término.

De esa forma, cumplidos los trámites ordenados por la ley ritual, el proceso constitucional que ocupa al Plano de la Corte se encuentra en estado de decidir, y a ello se procede previas las siguientes consideraciones:

El demandante acusa el precitado artículo 99 del Libro Primero del Código Judicial vigente de infringir los artículos 203, numeral 2, 157, numeral 1, 212 y 32 de la Constitución Nacional, los cuales preceptúan:

"Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1.

2. La Jurisdicción contencioso-administrativa respecto a los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, Ardenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretendiendo ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en cumplimiento de las impugnadas y pronunciarse judicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrá, acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, revocación, orden o disposición de que se trate y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país.

"Artículo 157. Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

.....

"Artículo 212. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustantiva".

"Artículo 37: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria".

El accionante en cuanto al concepto de las acusadas infracciones de las normas constitucionales antes transcritas, sostiene:

La infracción del Artículo 203, numeral 2., de la Constitución Nacional es directa y objetiva, toda vez que, a su juicio, si la jurisdicción contencioso-administrativa está atribuida como función constitucional a la Corte Suprema de Justicia cuya finalidad se traduce en el control de la legalidad, ella no puede desnaturalizarse ni relegarse a segundo plano, en el sentido de aplicarse supletoriamente a las disposiciones del Código Judicial, cuyo procedimiento regula los procesos civiles y penales.

En otro orden de sus argumentaciones también sostiene que ese control a nivel constitucional debe conservarse dentro de su jerarquía jurídica, tanto adjetiva como institucional por su especialidad, inconfundible dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento de nuestro Código Judicial. Y, además, arguye que nuestra jurisdicción contencioso-administrativa opera como un procedimiento especial, sujeto también a un presupuesto distinto e independiente por su tratamiento a los del procedimiento común, de modo que no se trate exclusivamente de disposiciones de orden doctrinal, sino también práctico, que no pueden ser confundidos dentro del Código Judicial, como pretende posponer el acusado artículo 99.

La infracción del numeral 1. del artículo 157 de la Carta Política la hace consistir, entre otros argumentos, en que aquello de la aplicación de las disposiciones especiales en cuanto no contradigan las ordinarias del Código Judicial, implícitamente conduce al sometimiento de las primeras a las segundas, sin advertir al codificador y, por ende, el legislador que ese fenómeno procesal fuera de tener poca consistencia jurídica, carece de sentido práctico, porque invierte los términos y las reglas en su aplicación, y que en verdad el régimen contencioso-administrativo original o anterior, resultó ser no más ni menos que un Código, lo que lleva a la aplicación a medias de dos Códigos.

En cuanto a la infracción del artículo 212 del Estatuto Fundamental expresa que el impugnado artículo 99 del Código Judicial al disponer la aplicación del ordenamiento ordinario, esto es, del referido Código del procedimiento a las causas contencioso-administrativas en primer término, y luego, supletoriamente las del régimen especial, orgánico, integrante de esa jurisdicción, en vez de tender a simplificar el trámite, lo complica y dilata.

Con el argumento arriba expuesto el accionante arriba a la conclusión de que la disposición legal impugnada colisiona necesariamente con la norma constitucional postulada, porque se desvía el principio de economía procesal al someterse al procedimiento ordinario, y por consiguiente, no se garantizan los derechos de los administrados conforme los consignan las leyes sustantivas, al quedar sujetos a una serie de recursos que los desnaturalizan y agotan.

Finalmente, el proponente de la demanda in-examina con relación al concepto de la infracción del artículo 32 de la Carta Política, apunta que el artículo 99 del Código Judicial, contradictoriamente, ni siquiera permite instruir un sistema selectivo, sino dicotomía judicial, creando

el conflicto procesal de determinar hasta dónde puedan ser aplicables las disposiciones ordinarias de carácter general sobre las especiales. De esa manera postula la regla de darle prominencia al régimen especial, en vez del procedimiento contencioso-administrativo, pues se trató, dice, de un proceso con audiencia de un "Ente Público", bajo ejercicio de funciones públicas y no entre personas privadas, ya que de aceptarse lo inverso como faculta el artículo 99, el procedimiento aplicable a las causas contencioso-administrativas sería el indebido, en menoscabo de la "Garantía Fundamental del debido proceso o procedimiento exigido por el artículo 32".

El Procurador General de la Nación al concluir, en la opinión vertida en su vista de traslado de la demanda, es del criterio de que el "...Artículo 99 no viola los Artículos 203, ordinal 2; 157, ordinal 1, 212 y 32 de la Constitución Nacional". En este sentido, contrariamente a los argumentos expresados por el demandante, sobre las acusadas infracciones constitucionales, expresa que no se observa en el contenido del artículo 99 del Código Judicial nada que pueda reflejarnos una violación al numeral 2. del Artículo 203 de la Constitución Nacional, puesto que la naturaleza de las materias tratadas en ambas difieren sustancialmente: la norma constitucional define las atribuciones de la Sala tercera de la Corte en materia contencioso-administrativa, sin veras estas desnaturalizadas, ni relegadas a segundo plano, como contrariamente afirma el recurrente, ya que el artículo atacado no pone en tela de juicio, ni menoscaba ni vulnera la competencia de la Corte como ente decisorio en la mencionada jurisdicción.

Con relación a la violación del numeral 1. del artículo 157 de la Constitución el Procurador General, en síntesis, sostiene que esta norma establece una de las prohibiciones que la Carta Fundamental fija a la Asamblea Legislativa, la cual se traduce en el señalamiento imperativo de no hacer leyes contrarias a su espíritu y letra. Por otro lado, no existe en el contenido de la norma legal atacada el mínimo vestigio que nos descubre una posible merma en el mandato prohibitivo que la disposición constitucional hace recaer en la Asamblea Legislativa, puesto que no es éste, ni directa ni indirectamente, el objeto de su regulación, sino la aplicación de determinadas leyes en condiciones específicas, no justificándose, por tanto, la declaratoria de inconstitucionalidad pedida.

El Procurador General respecto a la postulada infracción del artículo 212 de la Constitución, opina que el artículo 99 del Código Judicial en modo alguno interfiere con el mandato contenido en la norma constitucional que orienta al legislador, en cuanto a los atributos fundamentales en que se inspirarán las leyes procesales que apruebe, y la finalidad expresa del proceso y, en consecuencia, tampoco este cargo de inconstitucionalidad prospera.

Por último, en lo referente a la violación del artículo 32 de la Carta Fundamental conceptada que analizando a la luz de la doctrina y la jurisprudencia, y confrontando su contenido con la disposición legal tachada de

inconstitucional, no encuentra en la misma nada que quebrante la garantía o el principio consagrado en la norma superior. Que la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, regula el procedimiento gubernativo ante las autoridades y ante la Sala Tercera de la Corte, contemplando su Capítulo I, Título II, todo lo referente al procedimiento, notificaciones, recursos, pruebas, etc. Es de notar, entonces, que dicha ley constitutiva, en nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento general, en la esfera administrativa por lo que no se puede argumentar que el artículo atacado colisiona con la norma constitucional, puesto que es evidente que lo planteado por dicha norma legal no niega los principios del debido trámite, autoridad competente y cosa juzgada que consagra el Artículo 32 de la Carta Magna; no niega el derecho que tiene cualquier persona a ocurrir ante el Órgano Jurisdiccional en defensa de sus intereses; no conculca el derecho de esa persona de actuar, producir pruebas, de ser oído y de procurar asistencia legal ni mucho menos impide que el procedimiento aplicado a las causas contencioso-administrativas sea, precisamente, el procedimiento debido.

Ahora bien, expuestas las anteriores consideraciones como marco de referencia, el Pleno de la Corte debe cumplir con el mandato constitucional impuesto por el Artículo 203, numeral 1., de la Constitución Política de la República, esto es, pronunciarse sobre la impetrada inconstitucionalidad del artículo 99 del Código Judicial, a la luz de los textos constitucionales citados en la demanda y con todos los preceptos de la Constitución que el Pleno de la Corte estime pertinente confrontar.

En ese orden de ideas, cabe señalar que esta Corporación de Justicia ha leído con el mayor interés los distintos argumentos, que sirven de fundamento a la acusada inconstitucionalidad del artículo 99 del Código Judicial, y el resultado de ese examen es el siguiente:

Es bien sabido que la Corte Suprema de Justicia, por virtud del mandato contenido en el numeral 2. del artículo 203 de la Constitución Nacional, ejerce el control de la legalidad, mediante la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a "... los actos, emisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o prestando ejercerlas, los funcionarios públicos, autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas." (...). Esta exclusiva función constitucional la ejerce la máxima Corporación de Justicia a través de la competencia atribuida a una de sus Salas, de conformidad con el procedimiento establecido por las leyes 135 de 1943, 33 de 1946 y 39 de 1953; ya que le corresponde al legislador desarrollar y reglamentar la aplicación de los principios consignados por la Constitución en todos sus artículos, manteniéndolos en su esencia.

Por ello, al estatuir el legislador en el artículo 99 del Código Judicial vigente, que las "Leyes 135 de 1943, 33 de 1946 y 39 de 1953, se aplicarán por la Sala Tercera

en cuanto no contradigan lo dispuesto en este Código.", ni desnaturaliza ni relega a segundo plano la competencia constitucional sobre el control de la legalidad, función que ejerce la Corte Suprema de Justicia conforme al numeral del precepto constitucional confrontado.

De consiguiente la impetrada infracción "directa y objetiva." del numeral 2. del Artículo 203 de la Constitución Nacional, de que el demandante acusa a la norma legal de inferior jerarquía, no se da en el caso que ocupa al Pleno de la Corte, y, por tanto, el cargo se desecha.

La Constitución Nacional en su artículo 157 establece una serie de prohibiciones a la Asamblea Legislativa, entre ellas, la del numeral 10, que le prohíbe: "Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.". La Carta Magna panameña en ese sentido se aparta de algunas Constituciones al estatuir expresamente tales prohibiciones a la Asamblea Legislativa, por cuanto que, como resalta el Señor Procurador General de la Nación al citar al Doctor César Quintero, constitucionalista renombrado y Ex-Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, "... como es sabido, es principio general de derecho que las autoridades públicas sólo pueden hacer aquellas cosas que les están expresamente atribuidas. Dehiera bastar, con que en las Constituciones se fijaran atribuciones fundamentales de cada órgano (...). (César Quintero, Derecho Constitucional, Tomo I, 1987, pág. 471).". De ahí que el Pleno de la Corte coincide con la opinión del máximo representante del Ministerio Público, cuando sostiene que el ordinal 1, de la norma constitucional bajo examen "... sólo se limita a prohibir al Órgano Legislativo que expida Leyes constitucionales, sin indicar forma alguna de interpretación de la ley, ni establecer una escala de prelación en cuanto a la aplicación de la misma".

No existe, pues, en la preceptiva del artículo 99 del Código Judicial nada que tienda a vislumbrar el vicio de inconstitucionalidad que le indilga el demandante, esto es, que pugne con el texto de la norma constitucional confrontada.

En lo que respecta a la infracción del Artículo 212 de la Carta Fundamental, el demandante arguye que la confrontación que "... plantea el referido artículo 99 colisiona necesariamente con la norma constitucional postulada, porque se desvía el principio de economía procesal, y por consiguiente, no se garantizan los derechos de los administrados conforme los consignan las leyes sustanciales, al quedar sujetos a una serie de recursos que los desnaturalizan y agotan".

Cabe destacar que por primera vez se incorpora a la Constitución panameña un precepto tan importante, como es el precitado Artículo 212 de la Carta vigente, pues los principios que el mismo postula representan una garantía procesal en leyes elevada a jerarquía constitucional. En otras palabras: "Se trata de normas dirigidas al legislador pero que, constituyen instrumentos de integración e interpretación del ordenamiento legal" (Jorge Páez de Ponce, Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1987, Capítulo XXVIII,

Derecho Constitucional Procesal Panameño, pág. 233). El examinado y confrontado artículo 99 del Código Judicial, contrariamente a los bien fundamentados razonamientos del demandante, conforme a lo antes expuesto, reitera una regla de hermenéutica legal en lo referente al procedimiento contencioso-administrativo, que no contradice los principios procesales plasmados en los numerales 1 y 2 de la norma constitucional en comento. Es más, no es potestativo de la Corte Suprema de Justicia, en su función de intérprete de la Constitución, adelantarse en consideraciones de las expuestas por el demandante, sino determinar si la norma legal acusada de inconstitucional, infringe los preceptos de la Constitución Nacional con los cuales se ha confrontado, situación que no ha ocurrido en el caso concreto que ocupa a la Corte.

El vicio de inconstitucionalidad de que el demandante acusa a la disposición legal en comento, por tanto, no existe, ni se ha demostrado lo contrario.

Para concluir con el análisis de la confrontación constitucional en el caso de que conoce el Pleno de la Corte, por lo que toca al último cargo, consistente en la violación del artículo 32 de la Carta Fundamental, los argumentos ensayados por el demandante tampoco evidencian la acusada violación de la garantía del debido proceso, consagrada por la norma de mayor jerarquía confrontada, toda vez que la disposición legal cuestionada al disponer que las "... Leyes 135 de 1943, 33 de 1946 y 39 de 1954 se aplicarán por la Sala Tercera en cuanto no contradigan lo dispuesto en este Código", no le está negando a la Jurisdicción contencioso-administrativa ninguno de los atributos que le son propios conforme al procedimiento especial establecido por el legislador en las precitadas excoerías legales. Como tampoco cercena ni desconoce los presupuestos esenciales de la garantía fundamental del debido proceso, en las causas de que conoce el Contencioso-Administrativo del ordenamiento jurídico panameño.

Por último, el Pleno considera conveniente esclarecer la cuestión que se plantea en cuanto a la vigencia del principio de que la ley especial prevalece sobre la ley general cuando la jurisdicción contencioso-administrativa. Este principio, que no tiene jerarquía constitucional, se consagra en el artículo 14 numeral 1 del Código Civil, con vigencia para todos los códigos de la República. Por otra parte, el artículo 99 del Código Judicial parece establecer una disposición general. En estas normas el Pleno considera que debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, norma de valor supralegal, porque es aplicable a todos los códigos de la República. Por ello, en caso de conflicto entre una norma del Código Judicial y las disposiciones de las Leyes No. 135 de 1943 y No. 33 de 1946 debe darse aplicación preferente a estas últimas, por ser especiales.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE EL ARTICULO 99 DEL CODIGO JUDICIAL NO VIOLA LOS ARTICULOS 203, Ordinal 1; 137, Ordinal 1, 212 y 32 de la CONSTITUCION NACIONAL.

COPIESE, NOTIFIQUESE, ARCHIVASE Y
PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERIS
MIRTA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURIO HOYOS

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
AJURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 10 de febrero de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 4 de febrero 1992

Advertencia de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado MARIO GALINDO HEURTEMATTE en contra del artículo 70 del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970 y el de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, dictada por el Director General de Ingresos.

MAGISTRADO PONENTE: RORIGO MOLINA A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, cuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).-
V.L.S.T.Q.S.I.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el doctor MARIO GALINDO HEURTEMATTE, dentro del proceso contencioso-administrativo de nulidad interpuesto por el advertidor en su propio nombre y en ejercicio de la Acción Popular, para que se declare nulo por ilegal el artículo 2.º de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, proferida por la Dirección General de Ingresos.

Admitida la advertencia elevada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Contencioso-Administrativa) se corrió en traslado al Señor Procurador General de la Nación, por encontrarse en turno conforme a lo dispuesto por la ley para esta clase de procesos constitucionales, quien devolvió el expediente con Vista No. 45, que consta a folios 7 a 45.

Cumplidos los trámites ordenados por la ley ritual, sin que el demandante y ninguna persona interesada presentaran argumentos por escrito sobre el caso, dentro del término de lista, debe el Pleno de la Corte cumplir con el mandato ordenado por el Ordinal 1 del Artículo 203 de la Constitución Nacional, y a ello procede previas las consideraciones siguientes:

Los preceptos tachados de inconstitucionales por el advertidor son:

a. El artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, que textualmente expresa:

"El Director General de Ingresos, sin que en ningún caso pueda delegarla en sus subalternos, tiene la función de fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de Resoluciones, por cuando las circunstancias así lo exijan. Dichas Resoluciones serán obligatorias a los 15 días hábiles después de su publicación en la Gaceta Oficial, siempre que dentro de igual término no sean recurridas ante el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en cuyo caso el Órgano Ejecutivo fijará el criterio definitivo. Este recurso se concederá en el efecto devolutivo".

b. El punto 7.º de la parte Resolutiva de la "RESOLUCION No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, dictada por el DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS, que textualmente dice:

"Para los efectos de la exoneración concedida, la reinversión efectuada

no podrá ser cuantificada en una cantidad mayor que la renta gravable del contribuyente correspondiente al año fiscal en referencia".

Las disposiciones constitucionales infringidas, según, la advertencia, son:

1. El inciso 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, que dice:

"Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

14.- Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

2. El artículo 48 de la Constitución que dispone:

"Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuviere legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes".

En el escrito de la advertencia de inconstitucionalidad, la infracción de los preceptos constitucionales arriba citados, en síntesis, aparece expresada así:

"PRIMERA INFRACCION DEL INCISO 14 DEL ARTICULO 179 DE LA CONSTITUCION.
....."

El doctor Galindo, en cuanto al concepto de esta primera infracción del inciso 14 del artículo 179 de la Carta Política, entre otros argumentos, sostiene que la mencionada norma consagra lo que la doctrina constitucional suele denominar potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo, potestad esta que, de acuerdo con el tenor literal del precepto meritado, corresponde, única y exclusivamente, al Presidente de la República, con la obligatoria participación del respectivo Ministro de Estado, y consiste "... en la facultad de expedir reglamentos con la finalidad de desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución y dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacerlo puede el Órgano Ejecutivo modificar en ningún aspecto la ley así reglamentada...."; y se trata, dice, "en síntesis, de hacer que la ley resulte viable, esto es, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador".

El doctor Galindo, al concluir con estas consideraciones sobre lo que él denomina la primera infracción, sostiene que "... el artículo 7.º del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970 otorga al Director General de Ingresos una potestad que, de conformidad con el inciso 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, corresponde privativa y exclusivamente al Órgano Ejecutivo, de donde se sigue que la norma legal precitada infringe, en el concepto de violación directa, el referido precepto constitucional y que, por lo mismo, aquella resulta inconstitucional".

"SEGUNDA INFRACCION DEL INCISO 14 DEL ARTICULO 179 DE LA CONSTITUCION.
....."

El intrado advertidor en esta segunda infracción del referido inciso 14 del artículo 179 de la Constitución, partiendo de la premisa anteriormente sentada de que "... la norma constitucional meritada señala que la facultad de reglamentar las leyes corresponde, de manera privativa, exclusiva y excluyente, al Presidente de la República, con

la indispensable colaboración del Ministro del ramo, y que, además, dicha facultad no puede ser ejercida mediante delegación, o por ningún otro título o concepto, por funcionarios distintos de los mencionados..."; arguye que, pese a ello, el Director General de Ingresos expidió la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977 "... con el propósito de reglamentar el alcance y contenido del literal (c) del artículo 5. del Decreto de Gabinete No. 413 de 30 de diciembre de 1970..."

De esa manera arriba a la conclusión que al carecer "... de facultad constitucional para emitir la referida resolución, el Director General de Ingresos ha desconocido el mandato del inciso 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, infringiéndolo así en el concepto de violación directa."

TERCERA INFRACCIÓN DEL INCISO 14 DEL ARTÍCULO 179 DE LA CONSTITUCIÓN

En cuanto al concepto de esta tercera infracción del tantas veces citado inciso 14 del comentado artículo constitucional, el Dr. Galindo resalta en sus comentarios que el precepto constitucional dispuso que la reglamentación de toda ley tiene que atenerse a su texto y a su espíritu, "... no pena de infringir no solamente la ley reglamentada, sino también la propia Constitución".

En ese sentido dice que así lo declaró la Corte Suprema de Justicia en virtud del Acuerdo No. 119 de 10 de diciembre de 1948, al declarar inconstitucional el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 282 de 27 de febrero de 1948, publicado en la Gaceta Oficial No. 10.779 de 19 de enero de 1948.

Ello es así, sostiene, porque ningún Decreto reglamentario puede adiciónar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos, esto es, que el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley, ya que su objeto no es crear normas nuevas, sino simplemente precisar, concretar y desarrollar las existentes. Pero en el caso concreto el Director General de Ingresos, pese a que carece de potestad constitucional para ello, ha expedido la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977 "so pretexto de reglamentar lo preceptuado por el literal (c) del artículo 52 del Decreto de Gabinete No. 413 de 1970 y, al haberlo, no sólo se ha arrogado una facultad constitucional cuyo ejercicio corresponde al Presidente de la República, sino que además, ha rebasado a ojos vistas los términos de la ley reglamentada, al pretender introducir en ésta, por la vía del reglamentario, restricciones y limitaciones que ella no contiene..."

De esa manera sostiene:

Que de la lectura del precepto legal citado se colige que la ley no establece ningún límite o tope respecto de la cifra o valor que el contribuyente debe tener en cuenta en concepto de utilidades reinvertidas; lo que significa que, para calcular la desgravación o deducción meritada, el contribuyente debe atenerse, única y exclusivamente, al importe real de la cantidad así reinvertida y no a una suma distinta de dicha cantidad.

Que se pretexto de reglamentar las formalidades que deben cumplir los contribuyentes para acogerse a los

beneficios consignados en la norma legal en cuestión, "... el Director General de Ingresos dictó la Resolución No. 201-48 de 18 de diciembre de 1977, la que entre otras cosas dispone en el artículo 2, que:".

Que la disposición reglamentaria citada cercena el contenido del literal (c) del artículo 5 del Decreto de Gabinete No. 413 de 1970 en la medida en que aquella crea una restricción que éste no contempla; pues la norma reglamentaria preceptúa, sin base alguna en la ley que, para los efectos de calcular la deducción pertinente, el contribuyente sólo puede tomar en cuenta en concepto de utilidades reinvertidas, como máximo, una cifra equivalente a su renta gravable, aunque la cantidad de las utilidades efectivamente reinvertidas sea superior al importe de dicha renta gravable.

Con base en las anteriores consideraciones el Dr. Galindo arriba a la conclusión que el artículo 2 de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, infringe así, en el concepto de violación directa, el inciso 14 del artículo 179 de la Constitución.

La segunda disposición constitucional que también en el escrito de la advertencia se estima infringida, en el concepto de violación directa, es el artículo 48 de la Constitución Nacional, anteriormente transcrito; toda vez que, a juicio del Dr. Galindo, este precepto constitucional consagra el "principio de legalidad" en materia fiscal, principio que aparece reiterado en el inciso 16 del artículo 153 de la Constitución, según el cual sólo la Ley promulgada conforme a los principios constitucionales que rigen la materia "... puede crear, modificar o suprimir impuestos, definir el hecho generador de la relación Jurídico-tributaria, fijar la alícuota del impuesto y la base de su cálculo, indicar el sujeto pasivo, otorgar excepciones o beneficios, señalar con toda precisión los límites estrictos dentro de los cuales éstos habrán de otorgarse, sin conceder competencias discrecionales, establecer los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en cuanto éstos signifiquen una limitación o regulación de los derechos y garantías individuales, tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones, crear privilegios, preferencias y garantías para los créditos tributarios y regular los medios de existencia de los mismos."

De esa manera el Dr. Galindo sostiene en lo referente a la infracción del aludido precepto constitucional, que la disposición reglamentaria crea una limitación que la Ley no contempla a propósito del monto de la deducción que puede efectuar el contribuyente en concepto de reinversión de utilidades, haciendo de esta guisa más onerosa la carga fiscal que recae sobre el contribuyente, lo que en el fondo, equivale a acrecentar por vía reglamentaria el monto del impuesto previsto en la Ley.

Todo lo expuesto, concluye, evidencia la infracción en el concepto de violación directa del artículo 48 de la Constitución.

El señor Procurador General de la Nación, por su parte, a pesar de que coincide con el advertido, en la opinión vertida en este caso, esto es, en el sentido de que

el artículo 70 del Decreto de Gabinete No. 108 de 1970, y el punto 2. de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, deben ser declarados inconstitucionales. "... en razón de las notorias infracciones de la Carta Magna panameña...", sin embargo, difiere en algunas de las consideraciones sobre el concepto de las infracciones de las normas constitucionales, expresadas, en este caso, por el abogado postulante de la advertencia de que conoce el Pleno de la Corte.

Así, en lo que respecta al artículo 70. del Decreto de Gabinete No. 108 de 1970, el señor Procurador General en su opinión sostiene que al "... conferir al Director General de Ingresos la función de interpretar obligatoriamente las normas tributarias por medio de resoluciones, le está otorgando la facultad reglamentaria de las mismas, y no hay la menor duda, miradas las cosas desde el punto de vista jurídico, que como la función de reglamentar las Leyes está atribuida constitucionalmente y con exclusividad del Órgano Ejecutivo, el mencionado artículo 70. infringe directa y flagrantemente el artículo 179, inciso 14, de la Constitución, por lo cual opinamos que así debe declararlo la Corte Suprema de Justicia".

En lo que respecta al vicio de inconstitucionalidad del artículo o punto 2. de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, el Señor Procurador General de la Nación, entre otros criterios, sostiene en su comentada Vista de traslado expresos:

Que no es jurídico, por ser inconstitucional que el Director de Ingresos dictara la Resolución tantas veces mencionada porque sólo el Órgano Ejecutivo tiene facultad para reglamentar las leyes, y el punto 2. de dicha Resolución queda afectado de inconstitucionalidad, "... debido a la carencia de la facultad reglamentaria, por parte de quien dictó esa Resolución".

Que si se compara el texto del Decreto de Gabinete, en el literal c) de su artículo 3, con lo que dispone el punto 3 de la Resolución No 201-48, "... si es innegable que la última norma establece una limitación no contenida en el precepto legal, y la facultad reglamentaria resulta ilegalmente ejercida, cuando el reglamento vulnera, exceda o disminuye la pauta jurídica que se trata de reglamentar."

Que el "... Código Civil panameño pareciera adscribirse a la tesis de la equivalencia entre 'espíritu' o 'intención' de la Ley"; y a estos términos debe "... agregarse el de 'alcance' ". Es por ello que se habla de espíritu, sentido, intención y alcance. "...sin que tales conceptos jurídicos sean equivalentes".

Que el 'apartarse del texto de la Constitución' es infringir expresamente; y "... apartarse de su intención" no es vicio de inconstitucionalidad pues lo que la propia Constitución prohíbe en materia reglamentaria, es apartarse del texto o del 'espíritu', del 'sentido', de la 'doctrina constitucional', sin que la celebre 'Intención' tenga nada que ver con el vicio a que nos referimos; pues, es suficiente que se vulnere el espíritu, el sentido, es decir, lo que conceptualmente propone, como esencia, como principio constitucionales, sin que este problema juegue papel alguno 'la intención'.

Que la última frase del precepto constitucional en cuanto "... permite destacar también que un reglamento puede presentar, así, desde dos clases de vicio: 1) el vulnerar la Ley que se está reglamentando (vicio de ilegalidad); 2) vulnerar el artículo 179, numeral 14, de la Constitución por el lado de su última frase (vicio de inconstitucionalidad)".

De esa manera el señor Procurador concuye con las anteriores consideraciones que aquí se ha planteado la incongruencia entre el Decreto de Gabinete No. 413 y el punto 2. de la Resolución No. 201-48, como vicio de inconstitucionalidad, clara y ampliamente demostrado.

El Procurador General de la Nación, finalmente, en cuanto a la infracción del artículo 48 de la Constitución Nacional, sostiene que no le parece muy convincente el argumento del Dr. Galindo, al expresar que la acusada resolución fija, en cuanto a lo utilizable de las reinversiones para determinar la exoneración, "hace más onerosa la carga fiscal que recae sobre el contribuyente, lo que en el fondo equivale a demostrar por vía reglamentaria el monto del impuesto previsto en la Ley."

Pero, igualmente sostiene que son tantos y tan fuertes los vicios de inconstitucionalidad que nullifican las dos disposiciones atacadas, a las cuales ya se ha referido, que no parece necesario ahondar en el término del epígrafe "Violación del artículo 48 constitucional", por cuanto al resultado fiscal, para él, será el mismo.

Expuestos así los criterios en los cuales se funda la inconstitucionalidad de que la parte advertidora acusa al artículo 70. del Decreto de Gabinete No. 108 de 7 de mayo de 1970, publicado en la Gaceta Oficial No. 18434 de 9 de noviembre de 1977, y el punto 2º de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, así como también la opinión del señor Procurador General de la Nación, vertida en su Vista de traslado sobre la advertencia de inconstitucionalidad elevada por la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia, el Pleno de la Corte debe, por tanto, al adentrarse con el examen de la confrontación constitucional, para cumplir con el mandato ordenado por el párrafo segundo, numeral 10., del artículo 202 de la Constitución Nacional, considerar:

El problema que se plantea en esta advertencia de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno de la Corte la Corte, por vía de la Consulta elevada por una de sus Salas, se centra en lo que, ciertamente, la doctrina constitucional y el Derecho Administrativo, denominan la "potestad reglamentaria"; tema que se plantea tanto en el escrito de la advertencia como en la Vista emanada de la Procuraduría General de la Nación, el cual tiene su fuente de legitimación en la propia Constitución Nacional, al disponer en el artículo 179, numeral 14, entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, la de "reglamentar las Leyes que lo regularan para su mejor cumplimiento, sin apartarse de sus texto ni de su espíritu". De ahí que, desde ese punto de vista constitucional, resulte inquestionable que el Estatuto Fundamental atribuye al Presidente de la República, con la

participación del Ministro respectivo, la "potestad reglamentaria" de las Leyes que lo requieran, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu; lo que significa, entonces, que la Ley no puede atribuir tal facultad o atribución a ningún funcionario de la Administración.

No obstante, hay que admitir que la Constitución, en algún sentido, también atribuye esta potestad reglamentaria a ciertas entidades de Derecho Público, a las que ha revestido de autonomía funcional en su régimen interno, por ejemplo: la Universidad de Panamá; el Tribunal Electoral en materia electoral; los Municipios en cuanto a su organización política autónoma, para citar algunos casos.

Por ello, a juicio del Pleno de la Corte, el impugnado artículo 7o. del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970, publicado en la Gaceta Oficial No. 18.603 de 7 de mayo de 1970, al conceder al Director General de Ingresos la ".... función de fijar criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de resoluciones,....", sin la menor duda colisiona clara y directamente el precitado numeral 14 del artículo 179 de la Constitución; por cuanto es evidente que está atribuyendo a este funcionario de la administración la potestad de reglamentar en materia fiscal, función que compete ejercer al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, pues, ciertamente, se trata de una facultad dispuesta por la Constitución, que sólo puede ser ejercida por los funcionarios expresamente mencionados por la norma constitucional confrontada.

De igual forma también el acusado punto 2. de la Resolución No. 201-48 de 13 de octubre de 1977, dictada por el Director General de Ingresos, a juicio del Pleno de esta Corporación de Justicia infringe, en el concepto de violación directa, el comentado numeral 14 del artículo 179 de la Constitución; porque es evidente que, so pretexto de reglamentar el literal (c) del artículo 39 del aludido Decreto de Gabinete No. 413 de 1970, el indicado funcionario no está facultado constitucionalmente para ejercerla, sino privativamente corresponde al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo.

Además, como se sostiene en el escrito de la advertencia de inconstitucionalidad, el literal (c) del artículo 39 del Decreto de Gabinete No. 413 de 1970, consagra y regula:

2- el derecho del contribuyente de deducir de su renta gravable el importe de las utilidades que reinvierta en su empresa con el fin de expandir su capacidad de planta o producir artículos nuevos.

3- Para determinar el monto de la suma deducible en concepto de reinversión de utilidades, la norma en cuestión, según se sigue de su tenor literal, toma en cuenta los siguientes valores o cifras:

a.- Importe de la suma reinvertida por el contribuyente con cargo a sus utilidades.

b.- Importe de la renta gravable del contribuyente en el ejercicio fiscal en que el mismo efectúa la reinversión de utilidades, y

c.- El 20% de la renta gravable del contribuyente. (Subrayado como aparece)

4- El monto exacto de la partida deducible es el que resulte al restar del importe de las utilidades reinvertidas, una cantidad equivalente al 20% de la renta gravable del contribuyente en el año en que se efectúa tal reinversión.

5- De la somera lectura del precepto legal citado se colige que la ley no establece ningún límite o tope respecto de la cifra o valor que el contribuyente debe tomar en cuenta en concepto de utilidades reinvertidas. Ello significa que, para calcular la desgravación o la deducción meritada, el contribuyente debe atenderse, única y exclusivamente al importe real de la cantidad así reinvertida y no a una distinta de dicha cantidad.

6- Ahora bien, so pretexto de reglamentar las formalidades que deben cumplir los contribuyentes para acogerse a los beneficios consignados en la norma legal en cuestión, el Director General de Ingresos dictó la Resolución No. 201-48 de 13 de mayo de 1977, la que, entre otras cosas, dispone, en su artículo 2, que:

"Para los efectos de la exoneración concedida, la reinversión efectuada no podrá ser cuantificada en una cantidad mayor que la renta gravable del contribuyente correspondiente al año fiscal en referencia."

7- Salta de bulto que la disposición reglamentaria *corroea* el contenido del literal c) del artículo 3 del Decreto de Gabinete No. 413 de 1970 en la medida en que aquélla crea una restricción que éste no contempla. Su efecto, la norma reglamentaria preceptúa, sin base alguna en la ley, que, para los efectos de calcular la deducción pertinente, el contribuyente sólo puede tomar en cuenta en concepto de utilidades reinvertidas, como máximo, una cifra equivalente a su renta gravable, aunque la cantidad de las utilidades efectivamente reinvertidas sea superior al importe de dicha renta gravable."

Los criterios antes transcritos tienden a robustecer

la demostración, en este caso concreto, del vicio de inconstitucionalidad de que se acusa al confrontado punto 2 de la Resolución 201-48 de 13 de octubre de 1970, dictada por el Director General de Ingresos, en la medida de que al reglamentar el precepto del Decreto de Gabinete No. 413 de 1970, no sólo rebasa los términos claros de ese precepto legal sino que viola el inciso 14 del artículo 179 de la Constitución, pues, como se ha dicho, concede al Director General de Ingresos una facultad reglamentaria que no está dentro de su radio de competencia, sino que, la misma corresponde al Presidente de la República.

En igual orden de la confrontación constitucional, en lo que respecta a la violación del artículo 48 de la Constitución, que al señor Procurador General no le parecen muy convincentes los argumentos del advertidor; sin embargo, para el Pleno de la Corte la impetrada infracción del precepto constitucional, resulta clara al disponer que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma previstas por las leyes. Se trata evidentemente, como se arguye en la advertencia, del denominado principio de legalidad, recogido también por el inciso 10 del artículo 153 de la Constitución Nacional, en el sentido de que sólo la Ley ".... promulgada conforme a los principios constitucionales que regulan la materia puede crear, modificar o suprimir impuestos, el hecho

generador de la relación jurídico - tributaria, fijar la alícuota del impuesto y la base de su cálculo". El punto 2o. de la Resolución Reglamentaria, dictada por el Director General de Ingresos, efectivamente, dispone una limitación que la ley no establece, al establecer que el "..... contribuyente sólo puede tomar en cuenta, como máximo, una cifra equivalente a la renta gravable que haya obtenido en el período fiscal en que se efectúa tal....", lo que claramente entraña una violación directa del artículo 48 de la Constitución.

Para concluir el análisis de la confrontación constitucional, es lo cierto que, sean cualesquiera los criterios ensayados, en el caso concreto que ocupa al Pleno de la Corte, el vicio de inconstitucionalidad de que se acusa al artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970 y al artículo o punto 2 de la parte resolutive de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, dictada por el Director General de Ingresos, está claramente demostrado.

Por último, el Pleno debe aclarar que esta sentencia no tiene efectos retroactivos, según lo señalado en el artículo 2564 del Código Judicial. Por esta razón la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970 no afecta la validez de las resoluciones expedidas con anterioridad a esta sentencia por el Director General de Ingresos en ejercicio de la potestad que le confería esa norma. La nulidad constitucional que afecta al artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970 produce efectos hacia el futuro (ex nunc), desde su declaratoria en esta sentencia y, en todo caso, desde que ésta quede ejecutoriada.

Por lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que son **INCONSTITUCIONALES** el artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970, y el punto 2 de la parte resolutive de la Resolución No. 201-48 de 18 de octubre de 1977, dictados por el Director General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, ARCHIVASE
Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL
RODRIGO MOLINA A.

EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERIS
MIRTA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS

RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CECILIO A. CASTILLERO V.

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 7 de febrero de 1992

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, propuesta por la firma Shirley & Díaz en representación de los señores Rodolfo Miguel Espino y Dioselina B. de Espino, en contra del auto No. 224 de 1o. de noviembre de 1986, dictado por el Juez Séptimo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá.
MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERIS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, siete (7) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).
VISTOS:

Se conoce de libelo presentado por la firma Shirley y Díaz, en el que se demanda sea declarada inconstitucional la resolución No. 224 de 1o. de noviembre de 1986 proferida por la Juez Séptima de Circuito, de lo Civil, del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro del Juicio Ejecutivo Hipotecario propuesto por el Banco General, S. A. contra Esba, S. A. y Dioselina B. de Espino. Mediante el acto que ahora se impugna se rechazó de plano excepción de fuerza mayor propuesta por los demandados conforme a lo dispuesto por el artículo 1768 del Código Judicial, según el cual dentro de las ejecuciones hipotecarias con renuncia de trámite sólo se pueden interponer las excepciones de pago y de prescripción.

Allega el demandante que cuando excepcionó dentro del Juicio Ejecutivo Hipotecario no se encontraba en estado de remate al bien, que es al momento procesal donde opera la limitación a que se refiere la norma en cita; y que, por encontrarse el trámite ejecutivo en sus inicios, era procedente el ejercicio de toda clase de excepciones al amparo de los artículos 1708, 1724, 1759 y 1765 del Código Judicial. De igual manera sostiene que "el Juzgado Séptimo preste mitió el trámite procesal y no celebró el juicio contra nuestros representados conforme lo señala la Ley" (f.15). Como normas constitucionales infringidas se citan en el libelo los artículos 32, 17 y 44.

El Procurador de la Administración, a quien correspondió emitir concepto dentro de este trámite, externó opinión según la cual el acto jurisdiccional impugnado no vulnera las normas constitucionales invocadas, como ninguna otra de igual rango. Sobre la alegada infracción del artículo 32, sostiene que las normas de procedimiento invocadas por el demandante son de carácter general, mientras que, según lo estatuido en el artículo 15 del Código Civil y 137 del Código Administrativo, en este caso debían ser aplicadas las disposiciones de índole especial que norman los juicios ejecutivos hipotecarios, por lo que considera que no se ha infringido la citada norma constitucional. En cuanto a la supuesta violación del artículo 17, opina que la actuación impugnada tuvo lugar en virtud de renuncia que hiciera la demandada de los beneficios del trámite correspondiente al juicio ejecutivo, ya que se trataba de garantizar los derechos del banco en la relación jurídica. Finalmente, a juicio del Procurador de la Administración el cargo de violación del artículo 44 tampoco prospera, toda vez que en el auto impugnado "no puede haberse afectado derecho a la propiedad de los demandados; ya que ello era el objeto en litigio de la obligación a cumplir" (f.28).

Dentro del término de lista del negocio compareció en la actuación la firma Alemán, Cordero, Galindo y Lee, quien califica esta demanda como uno de "toda clase de actos manifiestamente dilatorios" utilizados por la demandada dentro del proceso de ejecución hipotecaria, con la intención de "demorar y enredar al curso del proceso y evitar su terminación" (f.38). Según sostienen estos comparecientes, mediante el auto No. 1050 de 9 de agosto de

1988 la Juez Séptima decretó el embargo a favor del Banco General, S. A. y ordenó simultáneamente la venta judicial de las fincas embargadas, ya que "en los procesos ejecutivos hipotecarios con renuncia de trámites, la primera actuación del juez con vista de la demanda consiste precisamente en librar auto, embargando y ordenando la venta judicial del inmueble hipotecado, lo cual se hace en una sola resolución" (f.40). De la misma manera advesan la tesis de la supuesta infracción del artículo 18 de la Constitución, por ser esta una norma programática que no consagra derechos particulares susceptibles de violación, y la del artículo 44 constitucional, alegación de la que, se dice, no se encuentra respaldada por la explicación correspondiente, toda vez que el trámite judicial da cuenta de que el derecho de propiedad de los demandados fue rodeado en todo momento de las garantías que establece la ley.

A juicio del Pleno de la Corte, la cuestión medular a dilucidar guarda relación con lo afirmado por el demandante en el hecho octavo del libelo, en el sentido de que al interponerse la excepción de fuerza mayor "el Juicio Ejecutivo Hipotecario no se encontraba en estado de REMATE del bien, que es cuando solamente se faculta para interponer las excepciones de pago o prescripción" (f.15). Con base en este aserto se sostiene que era procedente proponer "toda clase de excepciones como se deduce de los artículos 1706, 1724, 1739 y 1765 del Código Judicial".

La lectura del auto No. 1030, que fuera aportado como prueba por el demandante en este trámite constitucional, permite establecer que en la parte resolutive se decretó el embargo de los bienes y a renglón seguido "se ordena la venta del bien embargado en pública subasta", venta que tendría lugar "En caso de que la parte demandada no cancela la obligación exigida en pago" (f.8). Esta decisión encuentra fundamento en el hecho de que, según el procedimiento especial vigente para las ejecuciones en los casos de renuncia de los trámites del proceso ejecutivo por Escritura Pública, "al Juez con vista de la demanda y de los documentos de que habla el artículo 1764 ordenará la venta del inmueble con citación del dueño actual del bien hipotecado" (art.1768).

No exista entonces duda de que, en cumplimiento de lo que establece la citada norma en su primera parte, la autoridad judicial al ordenó la venta del bien coetáneamente con el decreto de embargo, actuación que a todas luces se compadece con el procedimiento establecido por la ley a esos efectos; de esta comprobación se deduce que no es correcta afirmación que hace el demandante, en el sentido de que ha ocurrido merma en sus derechos procesales dentro del juicio ejecutivo hipotecario y, por tanto, infracción del artículo 32 de la Constitución Nacional. Así las cosas, puede afirmarse que la actuación que se impugna se produce en garantía de la propiedad privada, en este caso en la de los acreedores hipotecarios, razón por la cual no se agredió a esta en la forma precaria como se hace en esta demanda constitucional, que "el Juez Séptimo dejó sin garantía la propiedad privada adquirida conforme a la ley ..." (f.18).

Por último, en razón de la improcedencia del cargo de violación de los artículos 32 y 44 de la Constitución, no es viable el examen de la alegada violación del artículo 17, toda vez que, como quiera que dicha norma no instituye garantías particulares susceptibles de violación, la consideración del cargo debería realizarse sólo a título complementario, relacionada con otro precepto del mismo rango.

Por las consideraciones anteriores, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la resolución No. 224 de 12 de noviembre de 1988, dictada por la Juez Séptima del Circuito de lo Civil, del Primer Circuito Judicial de Panamá.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVASE

FABIAN A. ECHEVERIS

JOSE M. FAUNDES
AURA GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA

MIRZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
RAUL TRUJILLO MIRANDA

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

La anterior es fiel copia de su original
Panamá, 23 de marzo de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

AVISOS Y EDICTOS

AVISOS COMERCIALES

AVISO
Yo, **LUZ DE LOURDES CANTILLO VILLA**, mujer, panameña, con cédula de identidad personal No. 8-161-2692 en cumplimiento de lo que establece el Artículo 777 del Código de Comercio comunico al público que he traspasado el establecimiento comercial denominado **CAFE HARLEM** con Licencia Comercial, Tipo B 22049, ubicado en Calle Mariana Rosemena No. 27-17 del Distrito de Panamá

al señor **LORENZO McCLEAN RANSEY** con cédula de identidad personal No. 3-40-864.

LUZ DE LOURDES CANTILLO VILLA
Céd.: 8-161-2692
L-229.389.10
Segunda publicación

AVISO
Para conocimiento del público en general Yo, **ANTONIO LEON FONG**, portador de la cédula de identidad personal número 3-74-1546, con residencia en esta ciudad de Colón, comunico por este medio que he vendido el establecimiento comercial denominado **ALMACEN UNION**, ubicado en Calle 11 y 12 Central #11104, de esta ciudad, al señor **FRANCISCO LEE CHEONG** con cédula PE-1-135, de acuerdo con el Artículo No. 777 del Código de Comercio en Panamá.

La anterior es fiel copia de su original
Panamá, 23 de marzo de 1992
Carlos H. Cuestas G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

L-149462
Segunda Publicación

AVISO
Para conocimiento del público en general Yo, **ROLFONG LEE**, portador de la cédula de identidad personal número 3-714-2053, con residencia en esta ciudad de Colón, comunico por este medio que he vendido el establecimiento comercial denominado **MINI SUPER MIGUEL**, ubi-

cado en Calle 10 Avenida Santa Isabel # 8064, de esta ciudad, a la señora **SHUM KAM SHEUNG DE MOCK**, portadora de la cédula N-15-747 de acuerdo con el Artículo No. 777 del Código de Comercio en Panamá.

ROLFONG LEE
L-149461
Segunda Publicación