

103
91



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO
Panamá, veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

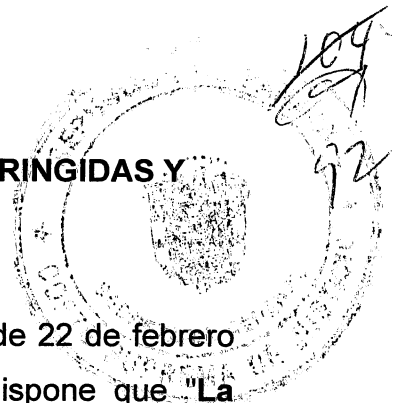
V I S T O S:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada la firma forense Weeden & Asociados, actuando en nombre y representación de las sociedades Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Chiriquí, Asociación Nacional de Ganaderos, Capitulo de Chiriquí y la Asociación de la Comunidad Productora de Tierras Altas (ACPTA), contra el contenido íntegro del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", asimismo especifica el numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del mismo cuerpo normativo.

I. NORMAS LEGALES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

En el libelo de demanda se solicita se declare la inconstitucionalidad del contenido íntegro del Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", así como, el numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del mismo cuerpo normativo.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE INFRACCIÓN



Señala la firma accionante que el citado Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, vulnera el artículo 4 de la Constitución Política, que dispone que **"La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional"**, en concepto de violación directa, debido a que la expedición de este decreto ley no se adecua a la legislación interna, toda vez que dicha normativa es contradictoria a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, convenio internacional adoptado por la República de Panamá mediante Ley 46 del 27 de noviembre de 2006.

En opinión de la firma demandante, la finalidad de dicho Decreto Ley, en realidad es la importación de productos, sin ningún tipo de control fitosanitario, en perjuicio de la producción nacional.

De igual manera, expone que el mencionado Decreto Ley, así como el numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del mismo cuerpo normativo, vulneran de manera directa por omisión, el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

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

...

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá contener las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos, la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.

..."

Dicha vulneración al artículo Constitucional precitado, se suscita, toda vez que el Decreto Ley 11 de 2006 desarrolla materia sancionadora, que indica el accionante,

es reservada por el constituyente para la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Expone que esta violación se observa en los artículos aludidos del cuerpo normativo atacado de inconstitucional, a saber:

- En el numeral 6 del artículo 7, donde se establece como una función de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, imponer sanciones y multas;
- En el numeral 8 del artículo 16, que estipula como una función y atribución de la Junta Directiva de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, el aprobar, reglamentar, determinar, fijar, modificar y establecer multas;
- Los numerales 16 y 17 del artículo 28, donde se establecen como funciones del Administrador o Administradora General, la imposición de sanciones y sancionar respectivamente; y
- El Capítulo V, denominado "Denuncias, Infracciones y Sanciones" que comprende los artículos 64 al 69, en los cuales específicamente se aprecia la capacidad sancionadora de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos en los artículos 68 y 69.

Conforme a la opinión del accionante, las referidas normas acusadas de inconstitucionales establecen una situación jurídica contraria a lo señalado claramente en la norma jerárquicamente superior, la cual dispone la reserva en materia sancionadora, sean estas penales o administrativas, como una temática que no es posible introducir por medio de Decreto Ley, situación en la que se incurre con la emisión del Decreto Ley No.11 de 2006.

En virtud de lo anterior, manifiesta la firma accionante, que el Decreto Ley 11 de 2006 infringe de manera directa por omisión, al artículo 159 numeral 16 de la Constitución Política, dado que, el mismo no fue elaborado y sometido como Proyecto de Ley al Órgano Legislativo en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a su promulgación, como lo ordena la norma constitucional.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 359 de 7 de abril de 2016, la Procuraduría General de la Administración, emitió su opinión señalando que **no es inconstitucional** el texto íntegro del Decreto ley 11 de 22 de febrero de 2006, "Que crea la Autoridad

9/11/06
94

Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones”, publicado en Gaceta Oficial 25,493 de 24 de febrero de 2006, como tampoco lo son el numeral 6 del artículo 7, la palabra “multas” contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase “imponer sanciones” inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra “sancionar” incluida en el numeral 17 del artículo 28 y de los artículo 68 y 69 del mismo cuerpo normativo.

Refiere el colaborador de la instancia, que entre los objetivos de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, se encuentra asegurar un nivel adecuado de protección de la salud humana, del patrimonio agropecuario del país, y de los intereses de los consumidores sobre los alimentos importados, por lo cual no es posible inferir de qué manera pudiera resultar violatorio a la Convención Internacional de protección Fitosanitaria, o cualquier otra norma de Derecho Internacional, y por ende del artículo 4 de la Constitución Política. Señala además que el accionista no explica de qué manera considera que el Decreto Ley 11 de 2006 quebranta alguna de estas normativas.

De igual manera, manifiesta que a través de la Ley 1 de 3 de enero de 2006, la Asamblea Nacional concedió una facultad extraordinaria al Poder Ejecutivo para que éste, a través de un decreto ley, creara una entidad autónoma que se encargara de regular las importaciones de productos alimenticios; por consiguiente, al tenor de lo establecido en el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, no se trata de materia exceptuada de ser regulada por el Órgano Ejecutivo por medio de un decreto ley, como equivocadamente argumentan la firma actora.

De allí que a su criterio, de ninguna manera se infringe el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, puesto que este último no dispone que la materia de sanciones administrativas es excluida de ser regulada por el Órgano Ejecutivo a través de decretos ley, y que de dicha norma se desprende con claridad que tal supuesto únicamente comprende las infracciones y sanciones de naturaleza penal, tal y como se señala en la sentencia de 24 de mayo de 2007, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Concluye el Señor Procurador de la Administración, que no se aporta ninguna prueba preconstituida que acredite, de manera fehaciente, que el Poder Ejecutivo omitió someter a la Asamblea Nacional el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006,

para que se legisle sobre la materia, lo cual le correspondía al accionista para demostrar el cargo de inconstitucionalidad argüido.



IV. FASE DE ALEGATOS.

Cumpliendo con las ritualidades procesales de este tipo de acciones de naturaleza constitucional se fijó en lista el negocio para que cualquier persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación.

En atención a lo anterior, no se presentaron interesados adicionales al presente negocio.

V. DECISIÓN DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA.

Una vez cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, avocarse a decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual previamente pasamos a esgrimir las siguientes consideraciones.

Como hemos reiterado, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

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

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

..."

Del precepto constitucional citado se desprende que la Corte Suprema de Justicia es la competente para conocer de este tipo de acción que, dentro del caso que nos ocupa, está dirigida a examinar la posible inconstitucionalidad del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", asimismo del numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del mismo cuerpo normativo, lo

cual es el objeto de este debate.

Ahora bien, en primer lugar, aun cuando la presente Acción de Inconstitucionalidad fue admitida, cabe advertir que el libelo presentado por la firma accionante contiene múltiples defectos formales por cuanto, cita y transcribe conjuntamente las normas acusadas de inconstitucionales, con las disposiciones constitucionales que considera infringidas, lo cual resulta incorrecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2560 del Código Judicial, así como en los criterios jurisprudenciales de esta Corporación de Justicia, que ha consignado que en la demanda deben presentarse los distintos apartados de manera separada, estableciendo los hechos en que se fundamenta y las normas que se estiman infringidas, cada una de forma separada, explicando el concepto de infracción de manera clara independiente de las restantes secciones del escrito.

De igual manera, con relación a que la parte actora acusa la violación del texto íntegro del Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006, que solamente transcribe el artículo 4 de la Constitución Política, y renglón seguido explica bajo una sola argumentación que el decreto ley impugnado en todo su contexto, viola el orden constitucional, por contradecir lo establecido en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, aprobada mediante Ley No.46 de 27 de noviembre de 2006, pero sin detallar e individualizar en qué aspectos el decreto transgrede la Carta Magna, por lo tanto, esta Superioridad solamente procederá a analizar la demanda con relación a numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del Decreto Ley No.11 de 22 de febrero de 2006.

Ahora bien, de la lectura del libelo se colige que el común denominador de la disconformidad de la firma demandante con los artículos aludidos, radica en que los mismos otorgan a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, facultades sancionadoras, lo que a su criterio transgrede lo establecido en el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, de manera directa por omisión, la cual guarda relación con la función legislativa de conceder al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias definitivas, que son ejercidas a través de Decretos Leyes, mientras la Asamblea Nacional se encuentre en receso.

2109
97

Así las cosas, es preciso señalar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado con relación al alcance de los Decretos Leyes, dejando sentado que los decretos leyes, no son más que la delegación de una facultad constitucional otorgada a un Órgano del Estado, que tiene como finalidad hacer la Ley, pero dicha delegación no es absoluta, porque sólo es otorgada para llevar a cabo una legislación sobre temas específicos.

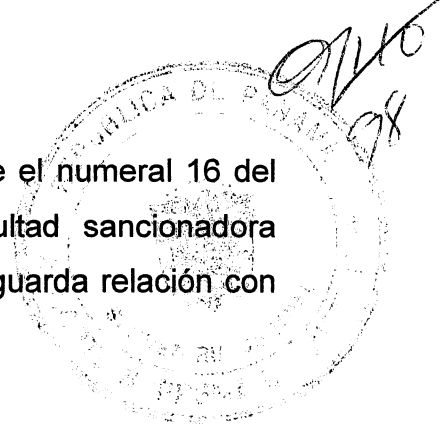
En ese sentido, con relación a las normas acusadas de inconstitucionales, por violar el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, corresponde a esta Corporación de Justicia, corroborar que al delegar la Asamblea Nacional de Diputados, facultades constitucionales al Órgano Ejecutivo, éste último se excedió en el uso de las mismas al expedir alguna normativa relacionada a las materias contenidas en los numerales tres, cuatro y diez del referido artículo 159, o si se trata del desarrollo de garantías fundamentales, el sufragio, aspectos relacionados con el régimen de los partidos políticos o, la tipificación de delitos y sanciones.

En ese sentido, advierte esta Superioridad que la materia sobre la cual el Órgano Ejecutivo hizo uso de las facultades otorgadas por el Órgano Legislativo, no guarda relación con ninguno de los temas que la norma constitucional prohíbe, pues se trata de un tema específico, como ya se indicó, la creación de la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos**, la cual tiene como objetivo, entre otros, asegurar un nivel elevado de protección a la salud humana, el patrimonio agropecuario del país y de los intereses de los consumidores con relación a los alimentos importados.

De igual manera, se aprecia tal como consignó la firma demandante en el hecho primero de su libelo, que mediante la Ley 1 de 3 de enero de 2006, la Asamblea Nacional, formalmente concedió facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, con la finalidad superior de proteger la salud humana, el patrimonio animal y vegetal, bajo criterios estrictamente científicos, crear una entidad autónoma independiente, que establezca los lineamientos, regle y administre los procesos que rigen las importaciones de productos alimenticios; es decir, que de esta manera se cumplieron con todas las formalidades legales para conceder las facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, a fin que legislara sobre un tema determinado.

De allí que coincidimos con el criterio expuesto por el Procurador de la

Administración, en el sentido que de ninguna manera se infringe el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, por cuanto, la facultad sancionadora establecida en el Decreto Ley No.11 de 22 febrero de 2006, no guarda relación con las excluidas por la referida norma constitucional.



Asimismo, con relación a la supuesta violación del último inciso del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, que establece que "todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo, para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate", consideramos reproducir lo que ha fundado la doctrina patria al respecto:

"Todas las Leyes que emite el Órgano Legislativo siguiendo el procedimiento regular para la formación de las Leyes, son Leyes Formales. Cuando establecen una norma general -objetiva e impersonal- de derecho son, a la vez, Leyes Formales y materiales. En cambio, cuando la Asamblea dicta, siguiendo el procedimiento exigido para la formación de las Leyes, un acto individualizado, se dice de él que es sólo la formal. Por tanto, cuando hablamos de Leyes Formales, no nos referimos únicamente a éstas sino a todas las que emite la Asamblea, establezcan o no una regla general de derecho.

Por otra parte, como ya apuntamos, puede haber actos normativos dictados por el Ejecutivo o por otras autoridades, que contienen todas las características esenciales de la Ley (generalidad, impersonalidad, objetividad, normatividad). Con todo, no las denominamos Leyes, porque no son Leyes Formales, ya que no han sido acordadas por la Asamblea.

Entre estos actos figuran los Decretos-Leyes, pues, como hemos sostenido, estos deben consistir en normas de carácter general. El Decreto-Ley, según nuestro Derecho Constitucional, debe ser necesariamente Ley material o sustancial". (QUINTERO, CÉSAR. "Derecho Constitucional", imprenta Lehmann, San José, Costa Rica, Tomo I, 1967, página 625)

Así las cosas, como quiera que el Decreto Ley No. 11 de 22 de febrero de 2006, fue proferido por el Órgano Ejecutivo en pleno uso de las facultades otorgadas por la Asamblea Nacional, de conformidad con las formalidades legales, a criterio de esta Corporación de Justicia, las normas acusadas no contravienen ninguna disposición contemplada en la Carta Magna, por lo tanto, la inconstitucionalidad planteada por la firma accionante no opera en la causa bajo examen.

PARTE RESOLUTIVA

Por los razonamientos vertidos, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** el numeral 6 del artículo 7, la palabra "multas" contenida en el numeral 8 del artículo 16, la frase "imponer

99

sanciones" inserta en el numeral 16 del artículo 28, la palabra "sancionar" incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 todos del Decreto Ley No. 11 de 22 de febrero de 2006, "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones".



Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial,

[Handwritten signature]
HARRY A. DÍAZ
Magistrado

[Handwritten signature]
LUIS R. FÁBREGAS S.
Magistrado

[Handwritten signature]
JERÓNIMO MEJÍA E.
Magistrado

[Handwritten signature]
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado

[Handwritten signature]
OYDÉN ORTEGA DURÁN
Magistrado

[Handwritten signature]
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
Magistrada

[Handwritten signature]
JOSE E. AYÚ PRADO CÁNALS
Magistrado

[Handwritten signature]
CECILIO CEDALISE/RIQUELME
Magistrado

[Handwritten signature]
HERNÁN DE LEÓN BATISTA
Magistrado

[Handwritten signature]
YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL
En Panamá, a los _____ de _____ de _____ año.
Notifícase en Gaceta Oficial.

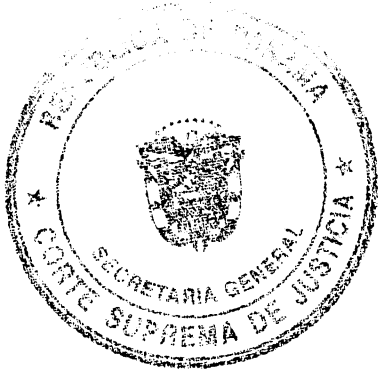
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 19 días del mes de mayo año 2017 a las 2:30 de la tarde
Notifico a Procurador de la resolución anterior

[Handwritten Signature]

Firma del Notificado

[Handwritten Signature]
Procurador de la Administración



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 7 de junio de 2017

[Handwritten Signature]

Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

OMAR SIMITI GORDON
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA