

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI (fdo.) AGUIRERA GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General.

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO RUBÉN DARÍO COGLEY GARCÍA EN CONTRA DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 27 DE 24 DE DICIEMBRE DE 1990 (PROCESO LABORAL SINDICATO NACIONAL DE TIPOGRAFOS Y TRABAJADORES DE LAS ARTES GRÁFICAS Y SINDICATO DE PERIODISTAS DE PANAMÁ CONTRA EDITORA RENOVACIÓN, S. A. EDITORA PANAMÁ AMÉRICA, S. A. GILBERTO ARIAS, ROSARIO ARIAS DE GALINDO Y FRANCISCO ARIAS). MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social elevó al **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** las **ADVERTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**, promovidas la una por el licenciado RUBÉN DARÍO COGLEY GARCÍA apoderado judicial del **SINDICATO DE PERIODISTAS DE PANAMÁ**, y, la otra, por el licenciado LUIS A. GUEVARA A., apoderado del **SINDICATO NACIONAL DE TIPOGRAFOS Y TRABAJADORES DE LAS ARTES GRÁFICAS**, ambas contra el Artículo 5, de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, dentro del proceso laboral que le siguen a la **EDITORA RENOVACIÓN, S. A.**, EDITORA PANAMÁ AMÉRICA, S. A., GILBERTO ARIAS GUARDIA, ROSARIO ARIAS DE GALINDO Y FRANCISCO ARIAS.

El despacho sustanciador de la última de las advertencias formuladas mediante resolución motivada dispuso decretar la acumulación de esta advertencia por ser la más reciente a la más antigua presentada por la defensa técnica del Sindicato de Periodista de Panamá, para que ambas fueran tramitadas y decididas bajo una misma cuerda.

De ambos libelos se corrió traslado al señor Procurador de la Administración para que emitiera concepto de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Fundamental y la respectiva Ley ritual.

Al devolver el expediente el Procurador de la Administración acompañado con la Vista que corre desde fojas 107 a 146, el negocio constitucional de que conoce el Pleno de la Corte se fijó en lista para que dentro del término de Ley, los advertidores y todas las personas interesadas presentaran argumento por escrito sobre el caso; pero sólo los advertidores como consta en los respectivos escritos que constan desde las fojas 155 a 230 inclusive, y también la licenciada Ilka C. Basil C., conforme consta en el escrito de fojas 231 a 241, hicieron uso de este derecho.

El caso se encuentra por tanto en estado de decidir y a ello procede el Pleno de la Corte, en cumplimiento del mandato dispuesto por el Artículo 203, numeral 1. de la Constitución Política, y de conformidad además con las pautas ordenadas por el artículo 2557 del Código Judicial. Veamos:

La norma legal acusada de inconstitucional es el artículo 5 de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, "Por la cual se dictan disposiciones adicionales al Código de Trabajo y se promueve el empleo", la cual reza textualmente así:

"Artículo 5: Adicionánse el ordinal 6 al Artículo 14 del Código de Trabajo para que diga así:

Artículo 14:

6. Cuando el patrimonio de una empresa haya sido transferido a un tercero por acto arbitrario, judicial o de otra naturaleza, que haya sido posteriormente declarado ilegal o inconstitucional, no se causará continuidad de empresa, ni sustitución de empleador y el beneficiario de dicho acto será el único responsable por las consecuencias jurídicas derivadas de los actos, contratos, o de la ley, que tuvieron lugar entre la fecha en que se transfirió el patrimonio y la fecha en que éste haya sido restituido a su legítimo dueño, salvo en caso de simulación o fraude en beneficio de quien traspasó dicho patrimonio.

El beneficiario del acto arbitrario responderá a la satisfacción de los pasivos causados durante el período correspondiente con el patrimonio por él adquirido o producido luego del inicio de su gestión y con los de sus accionistas y directores, si los hubiere, solidariamente.

Este artículo es de orden público e interés social y tiene carácter retroactivo y deroga o modifica cualquier disposición que le sea contraria."

Cabe destacar que los apoderados judiciales de las organizaciones sociales demandantes en el proceso laboral en el cual hicieron las advertencias de inconstitucionalidad de la norma legal anteriormente transcrita, en esencia coinciden en sus planteamientos de fondo sobre la acusada inconstitucionalidad, al sostener en sus respectivos escritos que el artículo 5. de la Ley en cita viola los artículos 17, 19, 43, 74, 75 y 157, numerales 1 y 14, de la Constitución Nacional. No obstante, la representación judicial del **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LAS ARTES GRÁFICAS**, en el escrito de la advertencia de inconstitucionalidad, por razones de forma señala, además, que la impugnada disposición legal viola los artículos 159, Acápito B, Parágrafo Tercero, 160 y 165 de la misma Carta Política, siendo ésta la única diferencia que existe entre ambas advertencias.

En orden a lo expuesto, se advierte que en cuanto al concepto de la violación del artículo 17 de la Constitución, los advertidores arguyen que esta norma constitucional ha sido violada de manera directa por inobservancia o falta de aplicación, toda vez que el Legislador al adoptar la disposición legal acusada desconoció en sus bienes y derechos a los trabajadores integrantes de ambas Organizaciones Sindicales, demandantes en el aludido proceso laboral, por cuanto el artículo 14 del Código de Trabajo establece con claridad lo que es la sustitución del empleador, las cuales en ningún momento deben afectar al trabajador en su relación laboral existente; y de acuerdo a la ley laboral vigente en materia de "sustitución" el empleador sustituido es solidariamente responsable de todas las obligaciones derivadas de la relación laboral, aunque estas hayan nacido antes de la fecha de la sustitución.

En síntesis, los argumentos sobre el concepto de la violación constitucional, en el caso del artículo 17, la fundamentan los advertidores en las reglas contempladas en los numerales 1 y 2 del artículo 14 del Código de Trabajo, referente a la "sustitución del empleador".

Existe también coincidencia en los planteamientos de los advertidores en lo referente al concepto de la acusada infracción del artículo 19 de la Carta

Política, el cual, como es sabido, prohíbe la existencia de "fueros o privilegios" y la "discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.". Pues ambos advertidores, en una forma u otra, se fundan en el precitado artículo 14, ordinales 1 y 2, del Código de Trabajo, al expresar el concepto de la violación por indebida aplicación de la mencionada norma constitucional; argumentando, así, que en la reclamación planteada por los trabajadores en el proceso laboral seguido contra **"EDITORA RENOVACIÓN, S. A. Y EDITORA PANAMÁ AMÉRICA, S. A. y Otros"** se excluye a éstos últimos del "principio de continuidad y sustitución de empresa", atribuyéndole a la norma establecida por legislador un "carácter de orden público y de interés social, para poder darle un efecto de retroactividad.

Expresado en otros términos, la supuesta violación constitucional por indebida aplicación del artículo 19 de la Carta Política, los advertidores la hacen consistir, en haber el legislador establecido a través del acusado artículo 5. de la Ley 27 de 1990 un "privilegio" a favor de una parte en detrimento de otra, dentro de determinado y específico proceso laboral que se ventila a nivel de la Dirección General de Trabajo, pues con efecto retroactivo de la norma que se ha de aplicar, excluye del ámbito del principio universal de la "Sustitución Patronal" al empleador que sustituye a otro cuando "...el patrimonio de una empresa haya sido transferido a un tercero por acto arbitrario, judicial o de otra naturaleza, que haya sido posteriormente declarado ilegal o inconstitucional ...", en clara contravención de la prohibición dispuesta por la norma de jerarquía superior.

La apuntada coincidencia en los argumentos sobre el concepto de la infracción constitucional de que se acusa a la norma legal dispuesta por el legislador, igualmente se manifiesta en lo tocante al artículo 43 de la Constitución Nacional. Pues los advertidores con similar criterio sostienen que la disposición constitucional ha sido violada por indebida aplicación, toda vez que a juicio de éstos el legislador para poderle dar paso a la a la "excepción de privilegio establecida en el artículo 5 parte final de la Ley 27 de 1990, para adicionar el artículo 14 del Código de Trabajo y que esta no quedara en el AIRE había que darle efecto Retroactivo con la excusa de que es de orden público y de interés social...". de lo contrario al legislador de "nada serviría la EXCEPCIÓN DE PRIVILEGIO A LA SUSTITUCIÓN PATRONAL."

De igual manera acusan al cuestionado artículo 5 de la Ley 27 de 1990, de violar de manera directa por inobservancia el artículo 74 de la Constitución fundándose en el argumento de que el, "...en lugar de dejar el artículo 14 del Código de Trabajo con sus cinco reglas que contienen una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores, le adicionaron una regla (numeral 6) ...", para soslayar las reglas de sustitución patronal en un caso notoriamente conocido.

Los proponentes de la consulta de inconstitucionalidad en el caso en estudio, también acusan a la disposición legal de las tantas veces citadas Ley 27 de 1990, de violar de manera directa por falta de aplicación el artículo 75 de la Constitución Nacional, entre otros argumentos, porque contraría el principio de la sustitución del empleador en materia laboral al establecer que en ningún caso afecta las relaciones de trabajo existentes en perjuicio de los trabajadores, ni los derechos de éstos contenidos en las cinco reglas del artículo 14 del Código de Trabajo; y, además, porque los derechos adquiridos de los trabajadores no se pueden variar y los consagrados en leyes vigentes deben mantenerse para el futuro, "...por lo que cualquiera norma jurídica que se apruebe vulnerando los derechos que tienen los trabajadores consagrados en la Constitución Nacional siempre son mínimos y por consiguiente no pueden ser VARIADOS, TRANSGREDIDOS o VULNERADOS bajo ningún pretexto; hacerlo sería una

transgresión a la Constitución Nacional, como en efecto lo está haciendo el artículo 5 de la Ley No. 27 de 24 de diciembre de 1990".

Finalmente, al expresar el concepto de la infracción de las prohibiciones contenidas en los numerales 1 y 4 del artículo 157 de la Carta Política, los cuales prohíben a la Asamblea Legislativa expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución y decretar actos de proscripción o de persecución contra personas o corporaciones. También coinciden en señalar que dicha norma constitucional ha sido violada en los incisos indicados, de manera directa por inobservancia habida cuenta que el artículo No.5 de la Ley 27 de 1990 le quita los derechos adquiridos y demás prestaciones a los trabajadores que de acuerdo a la ley prestaron servicios en la EDITORA RENOVACIÓN, S. A.; se sustituye el empleador y "a posteriori" en un acto judicial o inconstitucional se puntualiza que dicho acto fue producido por una manifestación fraudulenta y arbitraria; y de esa manera la acusada norma legal hace desaparecer los derechos de los trabajadores consagrados en la Constitución. Todo esto a juicio de los advertidores para concluir así en los aspectos de las advertencias de inconstitucionalidad acumuladas, en los cuales sostienen criterios similares.

La defensa técnica del Sindicato Nacional de Tipógrafos y Trabajadores de las Artes Gráficas, por otra parte, en el escrito de la advertencia de inconstitucionalidad, acusa al artículo 5 de la ley 27 de 24 de diciembre de 1990 de violar además, como se ha indicado antes, los artículos 159, 160 y 165 de la Constitución Nacional, alegando extensas razones de forma como por ejemplo las siguientes:

La norma legal impugnada de la Ley en cita violó por falta de aplicación el artículo 159 de la Constitución, toda vez, que a pesar de ser una Ley Orgánica fue aprobada como si fuera una Ley Ordinaria, en segundo y tercer debate, pues una cosa es la mayoría absoluta y otra situación es la mayoría relativa. En este sentido el proyecto de ley al ser enviado para su sanción por el Presidente, en la primera ocasión no tuvo primer debate; tampoco fue considerado en Segundo Debate dentro de los parámetros constitucionales porque es precisamente en el segundo debate que se introduce la modificación al artículo 14 del Código de Trabajo, para crear la "Excepción" a la regla general de sustitución patronal, siendo que la discusión y votación fue totalmente "irregular" y no reunió la mayoría de los Legisladores de la Asamblea Legislativa, pues para octubre de 1990 faltaban nueve Legisladores por elegir. Además con todas esas irregularidades el Proyecto que para ese entonces tenía la numeración 7, fue rechazado por el señor Presidente de la República por razones de fondo al violar principios elementales del derecho de trabajo y ser "inconstitucional"; de esa manera dicho proyecto de ley No.7 regresó a segundo debate a la Asamblea legislativa, objetado por el señor Presidente de la República, y considerado en la reunión de 18 de diciembre de 1990 a la que sólo asistieron 47 Legisladores; no hubo el día 18 de diciembre de 1990 mayoría absoluta de los legisladores de la Asamblea, y en el tercer debate "... se reflejó la cantidad de votantes por lo que presumimos que la Ley fue aprobada por los asistentes o sea como Ley Ordinaria y no así como Ley Orgánica" de esa manera el acusado artículo de la Ley 27 de 1990 es inconstitucional porque en su formación se lesionó el último párrafo del acápite b) del artículo 159 de la Constitución, al no contarse con la votación requerida que ordena dicha norma superior.

De igual manera la disposición legal no pasó Primer Debate y fue objetado por el Presidente de la República; y devuelto a segundo debate por la Asamblea Legislativa por tratarse de una Ley Orgánica no contó con la votación que establece la Constitución Nacional y en lo que respecta el tercer debate

después de las objeciones del Presidente se omitió dar a conocer la votación, pero "las razones se desconocen"; el 8 de noviembre de 1990, cuando el Presidente de la República objetó el Proyecto No.7 y no lo sancionó, obedeció precisamente al hecho de que el citado artículo no estaba en el Proyecto Original y había sido introducido en segundo debate.

Adicionalmente a los anteriores señalamientos se acusa a la norma legal cuestionada de inconstitucional de no haberse considerado las objeciones del señor Presidente de la República al regresar el Proyecto de Ley a segundo debate, el cual a su vez debió ser enviado por la Asamblea Legislativa de primer debate; que el Presidente de la República jamás debió sancionar la Ley No.27 de 24 de diciembre de 1990, para concluir que el artículo 5 de la citada ley transgrede lo estatuido por el Artículo 160 de la constitución, siendo dicha violación directa por inobservancia.

Por último, que el artículo 5 de la precitada ley violó de manera directa y por inobservancia el artículo 165 de la Constitución, toda vez que el Presidente de la República el 8 de noviembre de 1990 objetó el proyecto de Ley No.7 en lo referente al mencionado artículo No.5 señalando que las razones las podía "... resumir en dos vertientes: la primera, porque es manifiestamente inconveniente al violar principios fundamentales e internacionales; y la segunda porque, el artículo 5 es INEXEQUIBLE". Es pues, en las objeciones que hiciera el señor Presidente de la República al Proyecto de Ley original, el cual fue devuelto a la Asamblea Legislativa, posteriormente adoptado por insistencia, que el advertidor fundamenta el concepto de la de la infracción de la Constitución Nacional; pues a su juicio, el señor Presidente de la República no debió sancionar la ley No.27 de 24 de diciembre de 1990, sin haber pasado el proyecto "... a la Corte Suprema de Justicia.." para que decidiera sobre su inconstitucionalidad, como lo ordena la citada norma constitucional, cuando el Ejecutivo objetare un proyecto de Ley por inexequible.

El PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN, por su parte de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 203, inciso 1, de la Constitución Nacional, al emitir la Vista de traslado de las fojas 107 a 147, es de la opinión que "la norma contenida en el artículo 5 de la Ley 27 de 1990, no es violatoria de los artículos 17, 19, 43, 74, 75, 157 ordinales 1 y 4, 159 160 y 165 de la Constitución Nacional ..." y así, solicita que se declare por el Pleno de la Corte al decidir sobre las advertencias acumuladas.

El alto funcionario del Ministerio Público, a quien se le dio audiencia en este caso por ministerio de la Constitución y la Ley, para arribar a la anterior conclusión, luego de reseñar y transcribir los planteamientos de los advertidores, sostiene que de los mismos "...resultan varios puntos de interés, para un análisis y confrontación con las normas constitucionales que se dicen violadas, a efecto de colegir si en realidad se genera el vicio que se endilga a la norma, pero vale la pena señalar a guisa de comentario, que los principios bajo los cuales se argumenta en favor de la inconstitucionalidad pedida, encuentra en la normatividad de la Constitución, su consagración en diferentes formas, siendo saludable su correcta ubicación y enjuiciamiento, para lograr así una más acertada decisión por parte de vuestro altísimo tribunal."

En este sentido, el Procurador de la Administración expone los siguientes comentarios:

"... la advertencia contenida en el cuadernillo postulado por el Lic. Luis A. Guevara, contiene veintinueve (29) hechos de los cuales los diez primeros, constituyen una relación del juicio laboral dentro del cual se ha formulado la advertencia, pero que

no tienen realmente importancia, sino como relato histórico, de antecedentes, que no pueden servir en lo medular jurídicamente hablando, ya que lo que se procura es señalar que una disposición que podría ser aplicada, es inconstitucional, con independencia del caso específico litigioso, pues una norma es o no constitucional con relación al precepto constitucional que dice violado, y no en atención al pleito que sirvió para su señalamiento o advertencia.

Del hecho DÉCIMO-PRIMERO hasta el VIGÉSIMO se hace una elucubración sobre la actitud de los demandados (EDITORA PANAMÁ AMÉRICA), la producción de la Ley 27 de 1990, el VETO presidencial, la integración de la Asamblea Legislativa, la modificación del Artículo vetado, y finalmente de su aprobación final y de la sanción a la Ley por el Sr. Presidente y su consecuente promulgación, en la Gaceta Oficial No. 21.694, del 28 de Diciembre de 1990.

Es a partir del hecho VIGÉSIMO PRIMERO, que realmente se hacen los señalamientos jurídicos contra el numeral 6 del artículo 14 del Código de Trabajo, adicionado en la Ley 27 de 24 de Diciembre de 1990, en su artículo 5, que es la norma censurada en la advertencia. En efecto, se atribuye a la norma el hecho de constituir un favor a 'determinada familia en particular' y se hace consistir el mismo en una exoneración de responsabilidad a los ARIAS, en el caso de los Trabajadores de la Tipografía y se 'echa la responsabilidad a otra persona sin que ésta cuente con los medios necesarios'

El señalamiento bajo examen realmente no se desprende de la transcripción de la norma, pues no señala beneficio a favor de familia alguna, ni por otro lado indica que es responsabilidad de terceros, las obligaciones a que alude la de éste hecho. No surge la imposición de un privilegio en la forma que ha sido expuesto, y en consecuencia la Honorable Corte Suprema de Justicia, sabrá ponderar éste cargo de inconstitucionalidad, a la luz de lo advertido y del contenido de la norma impugnada.

Seguidamente se atribuye el vicio de su retroactividad, concediéndole la particularidad de una pretensión de beneficio directo a un núcleo familiar, al establecer la categoría de Orden Público e Interés Social, para el fin específico de asegurar la exención de responsabilidad a Gilberto Arias, Rosario Arias de Galindo, Francisco Arias en el caso concreto de EDITORA PANAMÁ AMÉRICA. El enfoque diseñado para la sustentación del vicio, está ligado al proceso y al vínculo familiar de los ARIAS y su relación con la empresa demandada; más no se refuerza en la naturaleza y esencia que consagra el principio alegado como infringido. Queda ausente el análisis jurídico de confrontación entre la norma legal y la constitucional, para extraer de ese cotejo y del espíritu que las inspiran, la incongruencia que facilite la declaratoria deprecada.

En la secuencia expositiva de los cargos a la norma objetada, se le atribuye igualmente la contravención al principio de protección a la clase más débil en la relación de trabajo, consignando la favorabilidad a la familia Arias, que la norma no menciona. Es cierto que corresponde al Estado crear las condiciones que garanticen justicia social en beneficio de los trabajadores, para

lo cual adoptará leyes que afiancen esos principios protectores, tales como salario mínimo, estabilidad, derecho sindical, fuero maternal y sindical.

Resalta la advertencia que la norma hace reducción al más bajo nivel de los derechos adquiridos por los trabajadores, afectando sus condiciones de vida y laboral, al deteriorarse la protección que a su favor consagra la Constitución Nacional.

Se alega igualmente que la corporación legislativa infringió la norma constitucional que prohíbe emitir leyes que impliquen persecución a los trabajadores, o desprotegerlos por la única razón de ser ex-empleados de Editora Renovación, S. A. y como represalia por defender su trabajo entre 1987 y 1989.

Se ataca por otro lado la modalidad de la votación de aprobar la Ley, al tratarse de una Ley Orgánica y según la objeción, se requería el voto de la mayoría de los Legisladores de la Asamblea y por el contrario se aprobó como ley ordinaria.

En el mismo sentido se rechaza el mecanismo de discusión y los debates a que fue sometida la norma, señalando que se omitió el primer y segundo debate, y que el tercer debate se produjo sobre una propuesta y no sobre la Ley, como era de rigor, resolviéndose de esa forma el Veto presidencial. Se profundiza finalmente, apegando la exposición adoptada por el Sr. Presidente al vetar por INEXEQUIBLE la Ley; fundamento que debe orientar la declaratoria de inconstitucionalidad alegada.

La advertencia prohienda por el Lic. Rubén Darío Cogley, dentro de la causa similar a la atendida por el Lic. Luis Guevara, está fundamentada en iguales principios, y la exposición del concepto de la violación ya transcrito, refleja identidad de propósito, lo cual motivó la acumulación para una decisión única sobre el mismo punto cuestionado."

Seguidamente, el Procurador de la Administración al referirse a las alegadas violaciones de las disposiciones Constitucionales, sostiene:

1. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en el sentido de que el Artículo 17 de la Carta Política es una norma programática, cuya violación debe ligarse a la infracción de otra norma contentiva de derecho. Contiene principios generales que por sí mismos, no pueden resultar violados sin que haga referencia a otra norma contentiva de un derecho, razón por la cual opina que dicho precepto constitucional no ha sido violado por la norma legal acusada de inconstitucional.

2. Se alega como infringido el Artículo 19 de la Constitución Nacional, sin embargo, sostiene que la prohibición de fueros o privilegios por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, no está realmente enmarcada en la norma legal impugnada, por cuanto que ésta no contiene una disposición favorable a persona determinada y su aplicabilidad, puede darse frente a cualquier caso semejante, donde con un acto arbitrario judicial, se sustraiga la propiedad legítima a su dueño, siempre que se logre un pronunciamiento de inconstitucionalidad o ilegalidad del acto, con lo cual se desconoce la existencia de la continuidad, sustitución del empleador, frente a quienes sostuvieron relaciones con quien se beneficia con el acto arbitrario judicial, cuya inconstitucionalidad o ilegalidad se declara. Además sostiene

que es deber del juzgador aplicar la norma acusada en cualquier situación que contenga los presupuestos legales contemplados en la adición impugnada; no se crea, ni se erige en la norma privilegio, fuero o ventaja alguna, pues se trata del presupuesto legal que debe considerarse en el evento en el que se cumplan las condiciones que tienen señaladas.

3. En cuanto a la violación del Artículo 43 de la Constitución Nacional, arguye que la facultad de determinar qué leyes son o no de orden público o interés social está reservada por el constituyente al Legislador, como lo expresa la primera parte del artículo 43 de la Carta Magna; y en este orden de ideas, debe el Legislador indicar en la propia Ley, si se trata de un instrumento de orden público o interés social, para los efectos de aplicarla retroactivamente si se da el caso, con lo cual debemos referirnos a la propia norma impugnada, que contiene precisamente calificación a que se refiere el texto constitucional, en cuyo caso habiéndose facultado al Legislador para hacer tal señalamiento, existe a su juicio la violación a la Constitución.

4. En lo referente a la violación del Artículo 74 de la Constitución, expresa que la norma de superior jerarquía consagra la protección que el Estado debe brindar a los trabajadores en la reglamentación obrero-patronal siendo que para ello se emitió y aprobó el Código de Trabajo y se han aprobado otras leyes que contienen garantías y fueros en beneficio de la clase trabajadora, lo cual es inegable en nuestro país; la norma acusada sin embargo contiene la exclusión de responsabilidades frente a acreedores, cuya obligaciones han sido adquiridas durante un ejercicio declarado inconstitucional o ilegal, por constituir un acto arbitrario judicial, y a su juicio cualquier acto que nace de una arbitrariedad, cobra esa jerarquía desde el momento en que se lleva o se plasma en una resolución, porque es allí donde tiene su génesis; la arbitrariedad del acto no está ligada a su declaratoria posterior, sino a su contenido marginado de la ley.

Por otra parte expresa que la sustitución de empresarios o patronos, está prevista para situaciones enmarcadas en la Ley, es decir, cuando haya habido voluntad en el patrono para que se produzca tales situaciones, pero no cuando se trata de un acto arbitrario del acto ejecutado, en que hay ausencia de voluntad, hay imposición del poder dominante, hay sustracción del consentimiento, precisamente por efecto arbitrario del acto ejecutado; que la norma que ha sido acusada en nada afecta los beneficios de los trabajadores, sino que procura una norma de conducta ajustada al derecho a la propiedad, garantizando su aplicación y disfrute, ya que impide que mediante actos arbitrarios judiciales o de otra índole, se transfiera el patrimonio de una empresa a terceros, generando a sus vez obligaciones contra el afectado con la arbitrariedad, causadas por actos, contratos, actividades o desempeños del usurpador. En virtud de estos señalamientos opina que el artículo 5 de la Ley 27 de 1990 no viola la normativa del Artículo 74 de la Carta Política.

5. En lo atinente a la acusada violación del Artículo 75 del Estatuto Fundamental, sostiene, que el acusado artículo de la Ley 27 de 1990 no introduce ninguna variación en los legítimos derechos de los trabajadores, toda vez que esta disposición legal procura imponer un respeto a las garantías patrimoniales que debe ofrecer el Estado, patrocinio de actos marginados de la Constitución y la Ley. Y, además, señala que la disposición legal acusada no es que minimice o que disminuya en forma alguna los derechos de los trabajadores, sino que se afianza la propiedad de quien invierte y necesita evitar los riesgos de acciones que le priven de su patrimonio ilegalmente. De esta manera termina expresando que "... al establecer la exclusión no se impide que los trabajadores persigan a su verdadero patrono, el que recibió sus



servicios y le hizo pago a sus salarios; con el propósito de hacer efectivas sus prestaciones."

Luego de lo expuesto, el Procurador de la Administración en la comentada vista al oponerse a la impugnación de los advertidores por razones de forma, en relación con la infracción del artículo 157 de la Carta Política, considera:

... la exclusión de responsabilidad económica que se establece en la norma acusada, no está concebida para PERSEGUIR como se señala; a determinadas personas, ya que la disposición es aplicable a cualquier caso que presente los presupuesto allí contemplados. No se diga que es el caso único, lo que sí es cierto es que pueden ocurrir y ya han ocurrido. Se deshace el cargo que se le atribuye a la Ley 27, por cuanto que en ella no se mencionan personas o corporaciones, así como tampoco contraría el espíritu de la Constitución, que ampara derechos legítimos, que es lo mismo que trata la Ley de hacer al evitar que actos arbitrarios judiciales, permitan un despojo del patrimonio y luego se castigue como corolario, a quien es víctima del mismo, con las consecuencias económicas del mal desempeño de quien aprovechó y fue beneficiario del acto ilegal."

En cuanto al artículo 159 de la Constitución, arguye que la indicada infracción está vinculada al párrafo final, y al sostener que resulta inaceptable el argumento de la advertencia comentada, señala:

"... que habiéndose instalado por motivos conocidos, la Asamblea Legislativa con el número de miembros reconocidos como hábiles para actuar, no puede estimarse el número de votos para la mayoría absoluta incluyendo los no elegidos, pues en ese instante la mayoría absoluta debía y tenía que ser considerada, con relación al número de integrantes de la Asamblea debidamente juramentados y en ejercicio del cargo. De tal suerte que resulta inapropiado el método escogido para establecer la mayoría requerida, al incluir un número desvinculado del recinto por no haber sido elegidos en ese momento, de allí que no hay infracción tal como se señala."

Respecto a la acusada violación del artículo 160 de la Constitución señala que el advertidor con reconocida habilidad omite mencionar el artículo 164 de dicho Estatuto Fundamental, que formula el procedimiento a seguir en los casos en que el Órgano Ejecutivo no sanciona una Ley y sea devuelta a la Asamblea Legislativa para considerar las objeciones, norma constitucional que reza así:

'...'

En este sentido opina que:

"Como se aprecia en la norma que antecede, habiéndose formulado objeción a la Ley de manera parcial, debía regresar a Segundo Debate, y fue eso lo que ocurrió, pues sólo se trataba de objeciones al artículo 5 de la mencionada Ley, el cual fue considerado, y atendidas las observaciones, se aprobó en la forma prevista en la Carta Magna, por los dos tercios de los integrantes activos de la Asamblea Legislativa en ese momento. De allí que el cargo que se formula resulta inconsistente y que no hay motivo alguno para acceder a la petición de declaratoria de inconstitucionalidad deprecada."

Finalmente, en relación a el cargo por violación al artículo 165 de la Constitución, señala lo siguiente:

"... que hay indebida aplicación de esta norma al caso bajo examen, ya que no nos encontramos en los presupuestos contemplados en el Artículo 165 transcrito. Ello es así, porque como ya señalamos, cuando las objeciones son parciales, como ocurrió con la Ley 27 de 1990, debe regresar a segundo debate y obtener la aprobación de los dos tercios de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa, como en efecto los obtuvo al ser aprobado. Remitida al Órgano Ejecutivo para su sanción, luego de atendidas las observaciones, debe ser sancionada como en efecto ocurrió y se hizo promulgar. Pero si en vez de sancionarla, el Ejecutivo aún considera inexecutable la Ley, por no haber sido enmendada la objeción formulada, debe someterse a la decisión de la Corte Suprema de Justicia, a efecto que determine si viola o no la Constitución.

Esta situación es de indiscutible acatamiento, cuando habiéndose objetado por inexecutable la Ley, la Asamblea insiste en su aprobación, sin modificación o atención a las observaciones y objeciones formuladas por el Ejecutivo. Pero si la Asamblea analiza las objeciones, las discute y corrige la norma o parte de la Ley objetada, al llegar a la Presidencia para su sanción, puede y debe ser sancionada y promulgada, lo cual acaeció con la Ley 27 de 1990 censurada."

De esa forma, expuestas las posiciones de los advertidores de la consulta y la del Procurador de la Administración conforme a la reseña que antecede veamos entonces cuál es el CRITERIO DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en relación con la norma legal impugnada de violar los artículos 17, 19, 43, 74, 75, ordinales 1 y 14, 159, Acápita B, Párrafo tercero, 160 y 165 de la Constitución Nacional por razones de fondo y de forma, según los advertidores.

#### **ARTICULO 17 Y 19**

Según los advertidores de la consulta en examen, el artículo 5, de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, viola los artículos 17 y 19 de la Constitución Nacional. La primera de la norma constitucional citada establece la función para las cuales están instituidas las autoridades públicas, y, la segunda, prohíbe los fueros y privilegios personales y de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Sobre el carácter y la finalidad de ambos preceptos constitucionales se ha ocupado reiteradamente la jurisprudencia de la Corte. Así, en fallo de 23 de mayo de 1991 el Pleno de la Corte, al referirse al carácter de los citados artículos sostuvo que los mismos "... figuran entre los cuatro primeros del Título III, sobre Derechos Individuales y Sociales. Estos cuatro artículos, como han sostenido autores nacionales, son en cierto modo de carácter preambular; y por tanto, de muy poco contenido normativo". Señalando a su vez:

"El artículo 17 es el que establece la misión de las autoridades públicas. Y de él ha sostenido la Corte en reiteradas ocasiones que es un precepto de carácter programático, que no confiere derechos por sí mismo. En efecto, se trata de una disposición programática sin sustancia normativa propia. De ahí que la Corte haya venido desestimando su invocación cada vez que se ha alegado su supuesta violación para obtener, basándose sólo en ella, la declaratoria de inconstitucionalidad de cualquier ley u otro jurídico. ..." (Sent. de 23 de mayo de 1991, Registro Judicial mayo de 1991, pág. 86).

La supuesta violación del comentado artículo 17 de la Constitución, por otra parte, básicamente se funda en consideraciones sobre el alcance de los ordinales 1 y 2 del artículo 14 del Código de Trabajo, señalándose, que "los Legisladores no cumplieron con la Constitución ni la ley", al agregarle "una regla" o "excepción" a dicha norma del Código en cita. Se trata así de apreciaciones que se apartan del marco de la confrontación Constitucional, dirigidas a cuestionar la conducta del legislador.

Por tanto, la invocada violación del artículo 17 de la Constitución se desestima, conforme a la doctrina sentada por la Corte y lo expresado an

El artículo 19, es la norma constitucional que establece: "No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas". No obstante, también la supuesta violación de dicho precepto de la Constitución se funda, en el presente caso, en idénticas consideraciones sobre las mencionadas reglas de los numerales 1 y 2 del precitado artículo del Código de Trabajo; pues, obviamente de esa manera se pretende deducir la alegada violación inconstitucional, lo cual es inaceptable tratándose de un proceso de inconstitucionalidad.

La Corte, sin embargo, en el examen de la confrontación constitucional no encuentra cómo la normativa del impugnado artículo 5 de la Ley 27 de 1990, con base en los razonamientos de los advertidores, pueda crear los fueros o privilegios personales de los que prohíbe o elimina la norma constitucional que se confronta. Si la norma de inferior jerarquía, en ese caso, en el fondo tiende a regular, el supuesto en que el patrimonio de una empresa sea transferido a un tercero por acto arbitrario, judicial o de otra naturaleza, que haya sido posteriormente declarado ilegal o inconstitucional; para que la figura de "la sustitución del empleador" o la alteración en la estructura jurídica o económica de la empresa se rija justamente por las reglas contempladas en los numerales del tantas veces citado artículo 14 del Código de Trabajo, y no por actos arbitrarios que tiendan a la eventual o permanente eliminación de la empresa como entidad económica, y, por ende, de la estabilidad a la relación de trabajo.

Por otra parte, la figura de la "sustitución del empleador", ciertamente aceptada por la doctrina y la legislación de todos los países, es materia regulada por la Ley, producto de la iniciativa del legislador y no del poder constituyente. De allí que en el caso concreto, no aparezca claro ni demostrado el vicio de inconstitucionalidad que los advertidores a través de sus argumentos indilgan a la norma legal impugnada.

Por tanto, el cargo fundado en la alegada violación del artículo 19 de la Constitución, también se desestima.

### **ARTICULO 43**

Según el libelo de los advertidores, en examen, también el artículo 5 de la Ley de 1990 viola el artículo 43 de la Constitución, que consagra el principio de la "irretroactividad de las Leyes".

Los advertidores hacen consistir la supuesta violación de la precitada norma constitucional, en el argumento de que el legislador para lograr la excepción que estableció en el ordinal 6, adicionado al artículo 14 del Código de Trabajo a través del artículo 5 de la Ley 27 de 1990, atribuyó un carácter de orden público y de interés social a la nueva regla, para poder darle un efecto de retroactividad, "... pero lo cierto es que no va a regular ningún

orden público alterado, trastornado ni desordenado en toda la República ni es parte de ella y mucho menos puede haber un interés específico por un clamor de la sociedad."

El argumento no lo comparte la Corte, toda vez que ni siquiera se ajusta al texto de la normativa del precepto constitucional que consagra el principio de la "irretroactividad de las Leyes." La comentada norma constitucional como es bien sabido, tal como aparece en el Estatuto Fundamental vigente clara y expresamente dispone, a diferencia de los textos de las anteriores Constituciones que precedieron a la actual que las leyes tendrán efecto retroactivo, excepto las de orden público e interés social "... cuando en ellas así se exprese." (Subraya la Corte).

Por ello, en la comentada sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 23 de mayo de 1991, transcrita parcialmente, en relación con el artículo 43 de la Constitución también dijo:

"...

Las dos primeras Constituciones republicanas de Panamá -la de 1904 y la de 1941- contenían el mismo rígido principio con respecto a la irretroactividad de las leyes. Ambas decían: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo".

Tan drástico precepto no sólo contraria las legislaciones de muchos otros países, sino que restaba a las leyes nacionales el carácter social y dinámico del derecho en el mundo contemporáneo.

De ahí que nuestra tercera Constitución de la era republicana -la de 1946 superó esta deficiencia al establecer en su artículo 44: "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social.

El precepto contenía, sin embargo, una seria imprecisión. Su terminología parecía dar a entender que bastaba con una Ley fuera de orden público o de interés social para que necesaria y automáticamente tuviera efecto retroactivo. Y este no había sido en realidad el querer del contribuyente ni era lo adecuado y conveniente. Por otra parte, el artículo plantea - y sigue planteando- un problema: el de determinar cuándo una ley es de orden público o de interés social, a fin de que tenga efecto retroactivo.

La Constitución de 1972 corrigió la imprecisión, pero dejó el problema al disponer en su artículo 42 (hoy 43): "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese".

No hay duda de que la corrección introducida por la Constitución de 1972 al referido precepto es de gran utilidad. Pero el haber mantenido el requisito de que la respectiva ley haya de ser de orden público o de interés social crea, sin duda, dificultades. Pues, el legislador en cada caso se ve obligado a determinar e invocar los aludidos conceptos, a los cuales varias personas atribuyen, según las circunstancias, caracteres muy variables con el objeto de impugnar una determinada ley que diga ser de orden público o de interés social.

Por eso, ante la tendencia, cada vez más acentuada, de atribuir a ciertas leyes efecto retroactivo, algunas legislaciones han recurrido a fórmulas más sencillas o prácticas. Así por ejemplo, el Código Civil Español, en su artículo 3 dice: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario".

Con todo, pueden utilizarse ciertos criterios prácticos para determinar cuándo una ley es de orden público. Por ejemplo, las leyes de derecho público son, en principio, de orden público. También lo son muchas leyes de derecho social, como las referentes a la familia y al trabajo. Aunque, según algunos autores, estas últimas son primordialmente de interés social".  
(Sent. idem. Registro Judicial idem.)

Los advertidores objetan, como se tiene antedicho, el artículo 5 de la Ley 27 de 1990, por haberle atribuido el legislador efecto retroactivo. Esta circunstancia sin embargo, a juicio de la Corte, en nada desvirtúa el carácter de orden público de la Ley en cuestión ni su efecto retroactivo. Pues, según criterio de esta Corporación, se trata aquí de una ley que por la materia que regula es de interés social y por disponerlo así, expresamente, el legislador en uso de sus facultades constitucionales.

Según lo expuesto, no cabe duda que a la luz de nuestro ordenamiento constitucional, independientemente a los criterios o fórmulas que legislaciones de otros países hayan tenido que recurrir para atribuir a determinadas leyes efectos retroactivo, la formula adoptada por el constituyente de 1972 es la contemplada en el comentado artículo 43, esto es, que el legislador en cada caso exprese que es "de orden público o interés social".

Por ello, sin entrar en mayores abundamientos sobre el principio de la irretroactividad de las leyes, el artículo 5 de la Ley 27 de 1992, en consecuencia, no viola el artículo 43 de la Constitución.

#### ARTÍCULOS 74 y 75

Los advertidores también sostienen que el impugnado artículo 5 de la citada Ley viola los artículos 74 y 75 de la Constitución Nacional.

Los citados artículos constitucionales figuran en el Título III, sobre derechos y deberes individuales y sociales, Capítulo 3 "El TRABAJO", de la Constitución.

El artículo 74 establece:

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

El argumento de los advertidores esgrimido con notoria insistencia sobre la interpretación del artículo 14 del Código de Trabajo, pone de manifiesto que el acusado artículo de la Ley 27 de 1990 no contraviene la finalidad de la normativa del precepto constitucional, transcrito anteriormente. Pues los advertidores fundan la alegada violación constitucional en la premisa equivocada de que la figura de la "sustitución del empleador", como aparece regulada por las reglas del artículo 14 del Código de Trabajo desaparece, para darle paso a "la excepción, que a partir de la Ley 27 de 1990, se convierte en regla general, de modo que los derechos de los trabajadores se verían amenazados permanentemente."

No es cierto, sin embargo, que la aplicación del acusado artículo 5 de la Ley 27 de 1990 tienda a producir esos efectos jurídicos que los advertidores le atribuyen a dicha excerta legal; toda vez que ni desaparece la figura de la "sustitución del empleador" de la forma como está regulada en el Código de Trabajo, ni los derechos de los trabajadores se verían amenazados permanentemente.

Es más, la adición dispuesta al mencionado artículo 14 del Código de Trabajo, en virtud de la expedición de la Ley en cita, lo que persigue es que el patrimonio de una empresa no se transfiera a un tercero por acto arbitrario, judicial o de otra naturaleza, sino mediante las reglas de la sustitución del empleador establecidas precisamente por el Código de Trabajo, de forma que se mantenga la estabilidad de la relación de trabajo y todos los derechos de los trabajadores.

Por tanto, el artículo 5 de la Ley 27 de 1990 no infringe el artículo 74 de la Constitución Nacional.

El artículo 75 de la Constitución, también citado en el presente caso como infringido por la norma legal impugnada, textualmente dice: "Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores."

El transcrito artículo clara y expresamente alude a los derechos y garantías establecidos como mínimos a favor de los trabajadores por la Constitución, en el comentado Capítulo 3 del Título III. El artículo 5 de la tantas veces citada Ley 27 de 1990, sin embargo, como se ha expresado antes, lo que hace es adicionar las reglas que regulan la figura conocida como "sustitución del empleador" cuando el patrimonio de una empresa se transfiera a un tercero por acto arbitrario, judicial o de otra naturaleza, que posteriormente haya sido declarado ilegal o inconstitucional. De suerte que tiene razón el Procurador de la Administración cuando en su vista de traslado, sostiene que la disposición legal, en este caso, "no introduce ninguna "... variación a los legítimos derechos de los trabajadores...", criterio que la Corte comparte.

Por otra parte, confrontada la impugnada norma legal con el precepto constitucional, aquella tampoco tiende a producir los efectos jurídicos que los advertidores le atribuyen en sus extensos razonamientos sobre la alegada violación, porque ambas normas de derecho a pesar de que persiguen propósitos distintos, la colisión constitucional que pudiera existir, en ese caso no está demostrada.

Por todo ello, el cargo fundado en la violación del artículo 75 de la Carta Política no está justificado.

En ese orden del examen de la confrontación constitucional, en el negocio sometido al conocimiento del control de la Corte, cabe destacar igualmente que se acusa al artículo 5 de la Ley 27 de 1990, también de violar por razones de forma los artículos 157, ordinales 1 y 4, 159, acápite b), 160 y 165 del Estatuto Fundamental.

#### **ARTICULO 157**

Se alega que el impugnado artículo 5 de la referida Ley, viola los ordinales 1 y 4 del citado artículo 157 de la Carta Política, que dice:

"Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
- ...
4. Decretar actos de proscripción o de persecución contra personas o corporaciones.
- ..."

El precepto constitucional parcialmente transcrito establece en el numeral 1., como queda visto, la prohibición a la Asamblea Legislativa de expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución.

En ese sentido se acusa a la norma legal, en el presente caso, de infringir la mencionada prohibición establecida por la Constitución en el numeral del mencionado artículo 157, porque a juicio de los impugnadores "cercena los derechos, prestaciones y salarios de los trabajadores que prestan servicios a una empresa que por conflictos de propiedad sobre su patrimonio, cambia de empleador y posteriormente en un acto judicial o de inconstitucionalidad se determina que el cambio fue producido por un acto arbitrario, fraudulento o doloso."

La Corte sin embargo, no comparte el argumento esgrimido por los advertidores, toda vez que ésta no es la finalidad de la prohibición establecida en la norma constitucional objeto de la confrontación, ni la acusada norma legal tiene como propósito cercenar los derechos, prestaciones y salarios de los trabajadores. Por lo que resulta oportuno dejar sentado entonces cuál es el sentido y alcance de la prohibición dispuesta por el poder constituyente para beneficio de la cuestión constitucional planteada.

Para ello basta recordar que esta Corporación en reciente fallo sobre objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo a un proyecto de Ley expedido por la Asamblea Legislativa, al señalar que en "Panamá no existe el denominado autocontrol constitucional de las Leyes formales", porque la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia es la única que puede controlar la inexecutable de los actos en proceso de formación y la constitucionalidad de las normas individualizadas o generales plenamente eficaces, en relación con el "sentido y alcance del numeral 1. del citado artículo 157", dejó sentado que:

"...  
La prohibición específica que trae el referido numeral 1o. lo que significa es que a la Asamblea le está vedado expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución en caso de existir un pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de una ley formal, es decir que el órgano Legislativo no puede incurrir en la aprobación de un acto preceptivo cuyo contenido ha sido previamente declarado por la Corte contrario a la normativa fundamental.

En la práctica se comprueba que en ocasiones, normas o actos que la Corte Suprema ha abrogado o anulado por inconstitucionales son producidos por las autoridades que los dictaron, con lo que se dificulta la importante función de control constitucional. Por ello el texto legal en examen debe entenderse como una prohibición dirigida a evitar la reproducción legislativa de los actos declarados inconstitucionales o inexecutable por razones de fondo, siempre que se encuentren vigentes los preceptos constitucionales aplicados en la decisión. Esta solución no es nueva en nuestro sistema judicial, pues también rige a propósito del control de la

legalidad de los actos administrativos (artículo 54 de la Ley 135 de 1943) y corresponde a lo normado en el artículo 243 de la Constitución Colombiana." (Sentencia de 21 de abril de 1993. "Objeción de inexequibilidad presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del proyecto Ley por el cual se adopta el reconocimiento de la propiedad de bienes de Editora Panamá América, S. A. y se adoptan otras disposiciones.")

En cuanto a la violación de la prohibición establecida en el numeral 4, cabe destacar que la misma ni siquiera guarda relación con la materia regulada por la normativa del artículo 5 de la Ley 27 de 1990, porque es evidente que la norma de jerarquía superior, en ese caso, lo que le prohíbe a la Asamblea es decretar actos de proscripción contra personas o Corporaciones, supuestos que no contempla la impugnada norma legal de jerarquía inferior.

De donde resulta que el artículo 5 de la Ley 27 de 1990 no viola los numerales 1 y 4 del artículo 157 de la Constitución Nacional.

#### ARTICULO 159

El artículo 159 de la Constitución Nacional, en el acápite que se considera infringido dispone:

"...  
b)...

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes."

La infracción constitucional, en el caso del transcrito acápite del citado artículo 159 de la Carta Política, en síntesis la hacen consistir los advertidores en el argumento de que no hubo el 18 de diciembre de 1990 Mayoría absoluta de los Legisladores de la Asamblea, por lo que el proyecto de ley no debió ser considerado en segundo debate, sin embargo ese día fue pasado a tercer debate, y, en el tercer debate, en el acto no se reflejó la cantidad de votantes por lo que "presumimos que la Ley fue aprobada por los asistentes o sea como Ley Ordinaria y no así como Ley Orgánica". (Subraya la Corte)

Es evidente que la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, la Asamblea Legislativa para esa época no estaba constituida por todos sus miembros, por razones de todos conocidas como sostiene el Procurador de la Administración. Por ello, en tales circunstancias, obviamente, las leyes tenían que ser aprobadas por los votos de los legisladores elegidos en ese entonces y no por la totalidad. Así lo reconocen, inclusive, los impugnantes cuando expresan que: "Tómese en consideración que para octubre de 1990 faltaban nueve (9) Legisladores por elegir." De ahí que la Corte comparta la opinión vertida por el Procurador de la Administración, al sostener que resulta inapropiado el "... método escogido para establecer la mayoría requerida, al incluir un número desvinculado del recinto por no haber sido elegido en ese momento, de allí que no hay infracción tal como se señala".

Además no existe en este proceso constitucional nada que permita a la Corte demostrar las aseveraciones de los advertidores sobre todo cuando expresan que "presumieron que la Ley fue aprobada".

Por tanto, de conformidad con lo antes expuesto la Corte desecha la alegada infracción al artículo 159, acápite b. de la Constitución.



Finalmente se alega por parte de los demandantes la violación a los mencionados artículos 160 y 165 de la Constitución Política de la Repúbl

La primera de las normas constitucionales antes citadas, o sea el 160, en el Capítulo 2o. **"FORMACIÓN DE LAS LEYES"** establece que todo proyecto de ley tiene que ser aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en distintos días y sancionado por el Ejecutivo, para que sea Ley de la República.

Según el criterio del máximo funcionario de la Procuraduría de la Administración, los recurrentes omiten mencionar el artículo 164 de la Constitución Nacional, el cual dispone el procedimiento a seguir en los casos en que el Órgano Ejecutivo no sancione una Ley y sea devuelta a la Asamblea Legislativa para considerar las objeciones. En este sentido sostiene que, como expresa dicha disposición constitucional, " habiéndose formulado objeción a la Ley de manera parcial, debía regresar a Segundo Debate, y fue eso lo que ocurrió, pues solo se trataba de objeciones al artículo 5 de la mencionada Ley, el cual fue considerado y atendidas las observaciones, se aprobó en forma prevista en la Carta Magna, por los dos tercios previstos de los integrantes activos de la Asamblea Legislativa en ese momento".

En efecto, de la alegada violación por razones de forma se advierte que se acusa al artículo 5 de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990 de no haber pasado el Primer Debate, al ser objetado por el señor Presidente de la República, y devuelto a "segundo debate por tratarse de una Ley Orgánica"; que no contó "con la VOTACIÓN que señala la Constitución Nacional y en lo concerniente al tercer debate después de las objeciones del Señor Presidente de la República se omitió dar a conocer la votación; las razones se desconocen"; "que el 8 de noviembre de 1990, cuando el Señor Presidente de la República objetó el Proyecto de Ley N° 7 y no lo sancionó, obedeció precisamente al hecho de que el citado artículo no estaba en el Proyecto Original y que había sido introducido en segundo debate; y que esa situación es en detrimento del artículo 160 de la Constitución Nacional", y, además, que el Presidente de la República jamás debió sancionar la Ley No.27 de 24 de diciembre de 1990, máxime cuando fue él quien en calidad de Jefe del Ejecutivo advirtió que no se cumplía con las pautas señaladas en el artículo 160 de la Constitución Nacional, y que el artículo 5 en dicha ley no había pasado el primer debate.

Así las cosas, las consideraciones que anteceden y las fotocopias sin autenticar acompañadas con los escritos de las advertencias acumuladas, las cuales corren a fojas 41 a 66, ponen de manifiesto que los impugnantes se refieren a dos Proyectos de Leyes, el primero de ellos objetado sólo en parte por el señor Presidente de la República y devuelto a la Asamblea Legislativa a segundo debate sin sancionar conforme a lo dispuesto por el artículo 164 de la Constitución Nacional, como lo advierte, por lo demás, el Procurador de la Administración. De allí que, según los propios reparos de forma expuestos por los advertidores se colige entonces, que una vez consideradas las objeciones del Ejecutivo al referido Proyecto de Ley, fue aprobado por los legisladores; siendo entonces este segundo Proyecto de Ley que el Ejecutivo sancionó y lo hizo promulgar de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 164 en comento, convirtiéndose así en Ley No. 27 de 24 de diciembre de 1990 (Gaceta Oficial No.21.6994 de 28 de diciembre e 1990).

Por otra parte, no existe en este proceso constitucional ningún elemento que permita demostrar las difusas objeciones de inconstitucionalidad que se indilgan al impugnado artículo 5 de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, por razones de forma.

En consecuencia, el cargo como viene formulado se desecha.

La segunda y última norma constitucional que también se considera infringida por razones de forma, según los demandantes, es el artículo 165, que preceptúa:

"Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Legislativa, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

En este orden de ideas resulta oportuno regresar al ya aludido y comentado fallo de 21 de abril de 1993, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con ocasión de "Objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del Proyecto Ley por el cual se adopta el reconocimiento de la propiedad de bienes de **EDITORIA PANAMÁ AMÉRICA, S. A.** y se adoptan otras disposiciones", toda vez que esta Corporación al referirse al alcance del pretranscrito artículo y el 178 concordante de la Constitución, sentó el siguiente criterio:

"Las normas transcritas permiten inferir rectamente que el Presidente de la República es el único quien posee legitimación activa para objetar proyectos legislativos. En cambio, según el artículo 203 de la Constitución cualquier persona está legitimada para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes formales y actos vigentes, plenamente eficaces."

Del transcrito criterio sentado por la Corte en el fallo de inexecutable de la referencia, se infiere que si el Presidente de la República, como ha ocurrido en el presente proceso constitucional, no hace uso de la facultad que sólo a él le confiere el ordinal 6. del artículo 178 de la Constitución Nacional en el proceso de formación de las Leyes ante la Asamblea Legislativa, es decir objetar un proyecto de Ley por inexecutable, y, en su lugar, el Ejecutivo la sanciona y, posteriormente, se promulga, el cargo de inconstitucionalidad fundado en la violación del artículo 165 de la Carta Política carece de justificación constitucional, toda vez que no se ha dado el supuesto de la objeción por inexecutable que contempla la norma constitucional.

#### CONSIDERACIONES ADICIONALES

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, antes de concluir con el examen de la confrontación constitucional del proceso de que conoce, no puede soslayar la justa y legítima preocupación planteada en las advertencias relacionada con el caso concreto de los derechos y prestaciones laborales que reclaman los trabajadores. Sin embargo, sabido es que el Legislador al expedir la comentada Ley No. 11 de 22 de abril de 1993, " Por la cual se reconoce la propiedad de bienes de **Editoria Panamá América, S. A.** y se adoptan otras disposiciones", declarada executable por la Corte Suprema de Justicia según fallo del **PLENO** de 21 de abril de 1993, en el ARTICULO 5. dispuso lo siguiente:

"Artículo 5. Dado el carácter especial en que Editoria Renovación, S. A. se desempeñó como empresa comercial, convirtiéndose de hecho en una dependencia del gobierno por los subsidios estatales que recibía y su subordinación a los gobernantes de turno, corresponderá al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de

Trabajo y Bienestar Social, determinar previo acuerdo, el monto adeudado a los trabajadores de la mencionada empresa hasta el 20 de diciembre de 1989. La decisión que se adopte entre las partes tendrá los efectos de cosa juzgada.

El Órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto General del Estado del próximo período fiscal las partidas correspondientes que se acuerden para el pago de las prestaciones laborales a las que haya lugar."

De donde resulta incuestionable que la previsión del legislador, contemplada en el transcrito artículo 5. de la Ley en cita, permite sostener que los derechos de los trabajadores que prestaron servicios en la **EDITORA RENOVACIÓN, S. A.** hasta el 20 de diciembre de 1989, hoy más que nunca están garantizados. Es más, la Corte considera que en cuanto a aquellos derechos de los trabajadores originados de la relación de trabajo antes del despojo de que fuera víctima la empresa **EDITORA PANAMÁ AMÉRICA, S. A.**, la decisión corresponderá a las autoridades de trabajo de la Jurisdicción Especial de Trabajo, con base en la previsión de la Ley en comento.

Por expuestas las anteriores consideraciones adicionales, la Corte para finalizar deja sentado que comparte la conclusión del señor Procurador de la Administración expuesta en la opinión vertida en el presente caso, esto es, en el sentido de que no se han producido las alegadas violaciones constitucionales.

En consecuencia, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el Artículo 5 de la Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, NO VIOLA los artículos 17, 19, 43, 74, 75, 157 Ordinales 1 y 4, 159, Acápite B, Párrafo Tercero, 160 y 165, ni otros de la Constitución Nacional, y, por ende no deviene en inconstitucional.

Notifíquese, Archívese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA  
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS (fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES  
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI (fdo.) AURORA GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.  
(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ  
Secretaria General Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx=

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO. RUBÉN DARÍO COGLEY GARCÍA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN S/N DE 25 DE JUNIO DE 1990, EMITIDA POR EL CORREGIDOR DEL CORREGIMIENTO DE PARQUE LEFEVRE. MAGISTRADO PONENTE: DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licdo. Rubén D. Cogley ha promovido proceso constitucional en el cual pide a la Corte Suprema que declare que es inconstitucional la resolución de 25 de junio de 1990 emitida por el Corregidor del Corregimiento de Parque Lefevre y mediante la cual se ordena el desalojo de una finca.