

el Estado contradice lo establecido por la Constitución Nacional en el sentido de que su deber es el de promover políticas que garanticen el pleno empleo de los panameños. Como ha señalado la Corte el artículo 60 constitucional, contiene normas de carácter programático, así en la sentencia de 23 de mayo de 1991 estableció lo siguiente:

"En cuanto al artículo 60 de la Constitución, según el cual "el trabajo es un derecho y un deber del individuo, cabe indicar que es un precepto algo menos que programático. En verdad se trata de una disposición lírica, carente de contenido normativo. Por consiguiente, la Ley demandada no puede violar dicha disposición constitucional desprovista de sustancia normativa." (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 23 de mayo de 1991. Registro Judicial de mayo de 1991.)

La Corte se reafirma en el criterio anterior, por tanto considera que no hay violación del artículo 60 de la Constitución.

En la misma sentencia ya citada, el Pleno de la Corte planteó que los artículos 64, 70, 73, 74 y 75 de la Constitución Nacional son estrictamente laborales y que no pueden ser violados por una norma de carácter administrativa como la que se estudia en este proceso, es decir que:

"con la excepción del 60 y del 68, los demás (64, 70, 73, 74 y 75) se refieren exclusivamente a las relaciones entre el "capital" y el "trabajo". Ya se explicó que nuestra Constitución entiende por "capital" los patronos, empresarios, empleadores o capitalistas particulares; y que según ella, "trabajo" y "trabajador" significan los asalariados, obreros y en general empleados de los patronos, empresarios o empleadores particulares. Por tanto, el derecho constitucional no considera al Estado como "capital" ni a los empleados públicos como "trabajo" o "trabajadores". De ahí que el derecho del Trabajo no regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Dichas relaciones, como antes se ha dicho, están regidas por el derecho administrativo; y específicamente cuando existen carreras públicas, por ley que regula la respectiva carrera, ya sea ésta administrativa, judicial, docente, diplomática, etc." (Corte Suprema de Justicia. Registro Judicial de mayo de 1991.)

Igualmente sucede en el caso sub judice, se trata de una norma administrativa, por ende no cabe la violación del artículo 73, 74 y 75 de la Constitución Nacional.

Finalmente, en relación a la violación del artículo 297 de la Constitución Nacional señala el demandante que el Decreto en estudio va contra esta norma constitucional porque no establece el procedimiento para la destitución del funcionario, además invade el ámbito del Órgano Legislativo cuando establece procedimientos judiciales o administrativos que sólo pueden ser tratados mediante leyes formales dictados por la Asamblea Legislativa.

En cuanto a la segunda parte del cargo de injuridicidad ya nos hemos referido a la capacidad que tenía el Consejo de Gabinete para dictar normas de carácter formal, luego ese punto no se discutirá en este aparte de la resolución.

En relación a que este Decreto no establece específicamente el procedimiento para la destitución del funcionario hay que destacar que el Decreto 48 de marzo de 1990 forma parte de un conjunto de normas de este tipo (cuatro en total) que establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones disciplinarias a que se refieren.

Del análisis hecho se puede concluir que el Decreto de Gabinete 48 de 20 de febrero de 1990 no viola norma alguna de la Constitución Nacional.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto 48 de 20 de febrero de 1990.

Notifíquese.

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaría General Encargada

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR DR. ROLANDO MURGAS TORRAZA EN CONTRA DE UNA FRASE DEL ARTICULO 22 DE LA LEY 23 DE 1986; Y EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 24 DE LA MISMA LEY. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DOCE (12) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Dr. **Rolando Murgas Torraza** presentó demanda de Inconstitucionalidad contra una frase del artículo 22 de la Ley 23 de 1986 y contra el párrafo primero del artículo 24 de la misma ley, por considerar que violan los artículos 32 y 44 de la Constitución Nacional.

Surtidos todos los trámites señalados por el procedimiento establecido en el Libro IV del Código Judicial pasa la Corte Suprema, en Pleno, a desatar la controversia constitucional planteada.

El artículo 22 de la Ley 23 de 1986 acusado de inconstitucionalidad, expresa lo siguiente:

"Artículo 22. Los instrumentos, dineros, valores y demás bienes empleados en la comisión de delitos relacionados con droga y los productos derivados de dicha comisión serán aprehendidos provisionalmente por el funcionario instructor, quedando fuera del comercio y serán puestos a órdenes de la Procuraduría General de la Nación, hasta tanto la causa sea decidida en forma definitiva por el Tribunal Jurisdiccional competente. Cuando resulte pertinente, la orden de aprehensión provisional será inscrita en el Registro Público." (La frase subrayada es la que se considera violatoria de la Constitución)

El demandante opina que el concepto de la infracción del artículo 44 de la Constitución Nacional, se da de la siguiente manera:

"La frase impugnada del artículo 22 de la Ley 23 de 1986 infringe, en el concepto de violación directa por comisión, el artículo 44 de la Constitución Nacional.

La violación es evidente en la medida en que el artículo 44 de la Constitución Nacional protege la propiedad privada adquirida conforme a la Ley. La frase impugnada permite la prolongación de una medida cautelar penal aún en las circunstancias de no existir o quedar destruidos los elementos probatorios que dieron lugar a la aprehensión. Tal prolongación injusta e innecesaria se lleva hasta la exigencia de que la causa sea decidida de manera definitiva por el Tribunal jurisdiccional correspondiente.

En este sentido, una aprehensión sin pruebas suficientes (como ya ha ocurrido) y, por ende, arbitraria, así como una aprehensión inicialmente fundada en elementos probatorios suficientes, pero que luego son desvirtuados, deberán prolongarse más allá del sumario, por meses y años, hasta que medie sobreseimiento o absolución, que en cuanto al primero ni siquiera queda claro que pueda ser provisional, con lo que se deja abierta la puerta para que se interprete que tendrá que ser definitivo. Es lógico que si hay llamamiento a juicio deba esperarse la absolución para desaprehender, pero no así si el funcionario instructor llega antes a la conclusión de que no hay elementos incriminatorios suficientes para mantener la aprehensión.

Ya la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Penal, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el sentido de que la interpretación procedente de la norma en cuestión, es la que conduce a negar al Ministerio Público la facultad de desaprehender los bienes cautelados en casos de drogas, a pesar de que se acumulen elementos probatorios que descarte toda vinculación del afectado con el ilícito en cuestión. (Véase sentencia de 13 de noviembre de 1992)

Con esta interpretación se evidencia la inconstitucionalidad de la frase impugnada. Significa entonces que la misma permite que la propiedad privada se vea lesionada en circunstancias en que el funcionario que ordenó la medida cautelar está plenamente convencido de la inexistencia de elementos probatorios que la justifiquen. Esta es una medida que se adopta en el sumario, pero se pretende obligar a que se espere que el asunto llegue a conocimiento del tribunal para que, luego del sobreseimiento (provisional?, definitivo?) sea entonces revocada. Es de observar que la decisión "definitiva" de la causa podrá ser objeto de dilación como en la práctica ocurre, incluso por razón de que la investigación continúe con otras personas incriminadas. Sin embargo, la norma pretende que el injustamente afectado tenga que esperar a la decisión "definitiva" de toda la causa.

La propiedad privada es objeto de especial protección constitucional, congruente con el sistema económico imperante en el país. Esto significa que merece en la Ley un trato que sea compatible con el propósito del constituyente. Es, en fin, la protección de la propiedad privada, un valor constitucional superior.

En el ramo penal está en juego fundamentalmente la libertad personal, pero ante normas como la que se impugna queda igualmente susceptible de afectación la propiedad privada. Ambas tienen un pleno reconocimiento constitucional, que se plasma en específicas garantías. Lo que la frase que impugno hace hoy con la propiedad privada, mutatis mutandis podría ocurrir con la libertad personal. Piénsese nada más en que el día de mañana la Ley dispusiese que luego de detenida, en forma legal, una persona, sólo podría ordenarse posteriormente su libertad en el momento en que la causa sea decidida en forma definitiva por el tribunal competente, aún en el caso de que en el transcurso del sumario se hubiese borrado todo elemento probatorio que pudiese comprometerla. Esto supondría la prolongación injusta e innecesaria de una detención, de por sí improcedente a partir del momento en que del sumario desaparecieron o quedaron desvirtuados los elementos incriminatorios, tanto en el caso de la detención como en el de la aprehensión, pueden, obviamente, ser simplemente circunstanciales. Dudaría

la Corte en declarar la inconstitucionalidad de una norma de ese alcance? Respetuosamente creemos que no existiría posibilidad alguna de duda.

Si trasladamos la situación de la detención a la de la aprehensión penal de bienes, veremos que las razones son sustancialmente las mismas. En un caso está de por medio la libertad personal y en el otro la propiedad privada, ambas objeto de delicada garantía constitucional." (lo subrayado es del demandante)

El Procurador de la Administración se muestra en desacuerdo con la opinión del demandante y lo refuta de la siguiente forma:

"Discrepamos del criterio esgrimido por los demandantes, (sic) toda vez que el artículo 44 de nuestra Carta Magna, en el que se fundamenta el presente Recurso de Inconstitucionalidad, contempla el derecho a la propiedad privada; sin embargo, debido a la gravedad del delito que se trata ha sido necesario tomar unas (sic) serie de medidas tendientes a garantizar que el flagelo de las drogas se erradique definitivamente y permanezca el control sobre éste y demás instrumentos utilizados para tales fines.

Aceptamos que toda persona natural y jurídica tiene derecho a la propiedad, que se les garantice ese derecho y a disponer libremente de ellos; sin embargo, a este principio general se le establece una limitante y es que estos bienes (al ser utilizados para delinquir) son objeto de aprehensión por parte de las autoridades competentes, por medio de la figura del allanamiento, de tal forma, que sean excluidos del medio y con ello evitar reiteraciones del delito por esta vía.

Conocemos que las consecuencias de las drogas son funestas y corrompen el sistema económico, social, gubernamental y cultural de todo Estado; de allí que haya sido necesario tomar medidas como la que contempla el artículo 22 de la Ley 23 de 1986, con el fin de controlarlas de manera efectiva.

El demandante alega que este artículo es inconstitucional, porque si en la etapa sumarial se demuestra la desvinculación de estos bienes con el delito de drogas, debe esperarse a que la causa llegue al conocimiento del tribunal para que dicte sobreseimiento provisional o definitivo y la medida sea revocada.

Pese a lo anterior, nos oponemos a este planteamiento, porque la norma es a todas luces constitucional; ya que ordena que los instrumentos, dineros, valores y demás bienes empleados en la comisión de delitos relacionados con drogas y los productos derivados de dicha comisión, sean aprehendidos provisionalmente por el funcionario instructor para sacarlo del comercio que -como ya dijimos- se realiza por medio del allanamiento cuyo procedimiento está descrito en los artículos 2077 y 2077-A del Código Judicial.

De estas excertas se colige que el funcionario de instrucción lleva a cabo esta medida con el fin de asegurar pruebas que determinen el delito y se produzca -de esta manera- una adecuación al tipo.

Comprendemos la preocupación del actor al señalar la inconstitucionalidad de la norma; ya que en la práctica -al realizarse la aprehensión- los funcionarios carecen de certeza para determinar los bienes empleados en la comisión del delito; ya que ellos no se circunscriben únicamente a las balanzas, procesadoras de drogas, envoltorios y demás bienes relacionados con el delito, sino que abarca los productos derivados de dicha comisión (entendiéndose todo bien adquirido con los dineros producto de la comercialización de las drogas). Esto trae como consecuencia que en un momento dado se aprehendan bienes ajenos a dicho delito.

Sin embargo, es nuestro deber señalar que no se trata de una inconstitucionalidad en la norma (artículo 22 de la Ley 33 de 1986), sino una práctica consuetudinaria en el sistema de aprehensión, que no es por falta de procedimiento adecuado (ya que la Policía Técnica Judicial cuenta con un Manual de procedimiento para el manejo y supervisión de casos criminales), sino en la amplitud del precitado artículo 22 que no puede ni debe enlistar una serie de bienes empleados en el proceso de elaboración, procesamiento y comercialización de la droga, ni de los bienes que sean producto derivados de la misma.

Esta medida tipificada en la norma bajo estudio guarda relación con el artículo 364 del Código Penal, denominado **APROVECHAMIENTO DE COSAS PROVENIENTES DEL DELITO**.

La necesidad de mantener la cautelación de los bienes hasta tanto la causa sea decidida en forma definitiva, por el Tribunal jurisdiccional competente obedece a que el Ministerio Público (encargado de las investigaciones en la etapa sumarial) constituye parte en el proceso, al tenor del artículo 574 del Código Judicial; por tanto carece de la objetividad, capacidad y competencia para decidir sobre el fondo de la controversia; es decir, la vinculación del objeto (s) o bien (es) con el delito de drogas, el grado de culpabilidad y responsabilidad del (los) imputado (s), tasar las pruebas conforme a la sana crítica o si existe sobreseimiento provisional o definitivo.

La Sala Segunda (de lo Penal) de la Corte Suprema de Justicia, en Auto fechado dos (2) de abril de 1993, deja la puerta abierta para conceder provisionalmente la tenencia de los bienes, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 24 de la Ley 23 de 1986, al pronunciarse de la siguiente manera:

`Para resolver, la Sala reitera lo expuesto en otras ocasiones cuando ha señalado que el Ministerio Público no está facultado para conceder la tenencia provisional de bienes relacionados con droga. Tal cometido sólo es competencia de esta sala cuando actúa como tribunal de la causa, en primera o segunda instancia, o cuando se trate de los supuestos contenidos en el párrafo segundo del artículo 24 de la Ley 23 de 1986.

En el caso que nos ocupa, la tenencia del vehículo puede concederse provisionalmente al solicitante siempre que éste no lo venda o dé en garantía, de forma que se imponga una limitación del dominio que impida su traspaso o posibilidad de ser dado en garantía mientras no se resuelva por la autoridad jurisdiccional competente la responsabilidad que pueda caberle a **BENJAMÍN YORHOS LINCH** por razón de la droga encontrada en el vehículo NISSAN TERRANO antes mencionado. De esta forma se garantiza que pueda proceder el comiso, a que alude el artículo 55 del Código Penal, si fuere procedente el mismo al decidirse la causa por el tribunal competente.'

Por todo lo expuesto, arribamos a la conclusión que es función de los tribunales y jueces desvincular la relación de bienes con delitos de drogas, no así al Ministerio Público, de tal forma que es atribución del tribunal jurisdiccional competente y es exclusivamente en esta instancia (cuando media decisión definitiva) que puede darse la desaprehensión de esos bienes cautelados sin guardar relación con el delito en mención. De allí que la norma no es inconstitucional."(lo subrayado es del Procurador de la Administración)

En cuanto al artículo 24 de la Ley 23 de 1986, sostiene el demandante que viola los artículos 32 y 44 de la Constitución Nacional, y explica así el concepto de la infracción:

"El artículo 32 consagra el principio del debido proceso. El párrafo primero del artículo 24, que se impugna, sin un proceso previo, permite que se declare de plazo vencido una obligación y, con base en ello, se proceda al remate judicial de bienes. El hecho que se haya decretado una aprehensión penal no puede conducir al vencimiento de una obligación penal por Ministerio de la Ley. Tal vencimiento se determina, según la norma en cuestión, independientemente de que el obligado se encuentre o no en mora y sin que sea previamente vencido en juicio. Nótese que la aprehensión no implica, en virtud de la presunción constitucional de inocencia, una declaratoria de responsabilidad penal. Bien puede ocurrir que desaparezca poco después toda posibilidad incriminatoria, pero ya la Ley ha dispuesto el vencimiento de la obligación y el remate del bien, sin el cumplimiento de una condena judicial civil que, por causas no penales, reconozca el vencimiento.

Es claro que ni siquiera una condena penal, mientras el deudor cumpla con su obligación, puede dar lugar al vencimiento de una obligación por Ministerio de la Ley. De disponerse así por el legislador, se estaría violando, entre otras normas constitucionales, la relativa al debido proceso. Si la condena penal no podría dar lugar a tal vencimiento, menos puede hacerlo la simple aprehensión penal de un bien.

2. Artículo 44 de la Constitución Nacional.

El párrafo primero el artículo 24 de la Ley 23 de 1986 infringe, en el concepto de violación directa por comisión, el artículo 45 (sic) es el artículo 44) de la Constitución Nacional.

El artículo 44 de la Constitución garantiza la propiedad privada, pero el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 23 de 1986 permite que la misma sea injustamente afectada, en la medida en que la simple aprehensión de un bien en un sumario penal, que puede desaparecer sin mayores consecuencias, conduzca al vencimiento de una obligación y al remate judicial del bien. Esto provoca una lesión desproporcionada, innecesaria e ilegítima, por cuanto tal vencimiento no se hace depender de la mora del afectado, sino únicamente de la aprehensión."(lo subrayado es del demandante)

El Procurador de la Administración al contestar los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la Ley 23 de 1986 lo hace así:

Diferimos del criterio externado por el demandante, toda vez que no se viola el principio del debido proceso instaurado por el artículo 32 de la Constitución Nacional; ya que en el artículo 23 de la Ley 23 de 1986 se establece un proceso sumario, por medio del cual un Banco o Asociación de Ahorro y Préstamo puede cobrar una acreencia a su favor, cuando es custodio de los dineros, valores, instrumentos y demás bienes empleados en la comisión de delitos con droga, así como los productos derivados de dicha acción.

Ello es así, por la naturaleza de la actividad bancaria que se circunscribe a operaciones monetarias y de crédito, relacionadas con dineros, títulos y

valores. En el momento en que una acreencia en favor del Banco se ponga en riesgo de no poder ser cobrada, porque los bienes sean requeridos por el funcionario de instrucción, la entidad bancaria (por medio de esta disposición legal) puede cobrar su crédito sin el riesgo de poner en peligro su actividad bancaria.

Este proceso sumario viene a recoger un principio previamente establecido en la práctica bancaria, a fin de mantener constante la seguridad del sistema bancario. A guisa de ejemplo citamos el artículo 74 de la Ley 11 de 7 de febrero de 1956, Orgánica del Banco Nacional de Panamá, que a la letra dice:

`Artículo 74°- En los juicios que se promuevan contra los deudores del Banco, éste podrá adquirir en remate bienes del deudor a cuenta de la obligación perseguida.

Se aplicará a los bienes que adquiera en esta forma lo dispuesto en el artículo 49 de esta Ley.'

En dicho proceso sumario se conocen a las partes, el objeto, la causa y cláusulas del contrato y sus condiciones; de allí que no se puede alegar desconocimiento de los mismos o que no se haya realizado conforme a los trámites legales o por medio de autoridad competente; ya que todos estos elementos están contemplados en la norma bajo estudio, por lo que afirmamos que la misma no es inconstitucional. Aunado a ello el Debido Proceso se cumple porque la propia Ley 23 de 1986 establece el procedimiento especial para ese tipo de delitos, dispone cuál es la autoridad competente y el trámite para realizarlo, por lo que no hay violación de la norma.

c) El artículo 44 de la Constitución Nacional, que preceptúa:

`ARTICULO 44. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.'

El artículo precitado garantiza la propiedad privada y el demandante conculca la infracción al señalar que la norma faculta a los bancos y asociaciones crediticias para cobrarse su crédito directamente, por lo que ese derecho a la propiedad no es respetado. Sin embargo, el demandante olvida que esos bienes, dineros y valores se presumen por la norma como provenientes de la droga, es decir que son mal habidos e ilegales, por lo que deben ponerse a órdenes de la autoridad competente, con la excepción que el legislador prevé que el banco pueda cobrarse su acreencia para no poner en riesgo la actividad bancaria; siempre y cuando el banco o asociación crediticia sean custodios de dichos bienes.

El riesgo es el elemento esencial en la norma, por lo que tiene un interés privativo sobre el interés particular de cada individuo acreedor, por lo que no puede alegarse limitación a la propiedad privada señalada en la norma.

Aunado a ello, el Derecho a la Propiedad Privada queda garantizado plenamente, ya que el Estado -a través de autoridad competente- se compromete a devolver los bienes, cuando se haya probado la desvinculación de los mismos con el delito de drogas; por tanto, no se violenta la norma en comentario.

En consecuencia, somos del criterio que no se ha infringido el artículo 32, 44 ni algún otro de la Constitución Nacional y así solicitamos respetuosamente sea declarado." (lo subrayado es del Procurador de la Administración)

Un análisis del primer cargo que se hace, relaciona el artículo 44 de la Constitución, que garantiza la propiedad privada adquirida, por personas naturales o jurídicas, con arreglo a la ley, con la frase demandada de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley 23 de 1986, que permite que los bienes empleados en la Comisión de Delitos vinculados con drogas sean aprehendidos provisionalmente, hasta tanto la causa sea decidida en forma definitiva por el Tribunal. Como se aprecia el dueño del bien utilizado en la Comisión del Delito, no pierde la propiedad, sufre únicamente una limitación a su derecho, mediante una **medida cautelar real** autorizada por la ley, hasta tanto se decida la causa en forma definitiva. El párrafo segundo del artículo 24 de la ley 23 de 1986, permite, mediante acciones de dominio o incidentes de levantamiento de la aprehensión provisional, de los bienes empleados en la Comisión del Delito, que se decrete por parte de la Sala Penal de la Corte, la tenencia provisional de esos bienes a quien tenga derecho. El artículo 2218 del Código Judicial establece que en el sobreseimiento definitivo se entregarán las piezas de convicción a quien sea su dueño y si el sobreseimiento es provisional, el Juez tiene facultad discrecional de conservar las piezas de convicción, si creyere conveniente conservarlas, para evitar que se frustre la investigación. Se aprecia entonces, que no existe violación al derecho de propiedad y que los bienes aprehendidos relacionados con la Comisión del Delito, quedan sujetos a una medida cautelar real, hasta tanto exista sentencia final, sobreseimiento definitivo o provisional, a discreción del juez en este último caso, o el otorgamiento de la tenencia provisional a quien tenga el derecho, mediante acciones de dominio o incidentes de levantamiento de la aprehensión provisional, en el caso de bienes que no sean dineros o valores. Por lo expuesto se rechaza el cargo.

En cuanto al segundo problema constitucional que se plantea, como ha podido apreciarse, consiste en que el sólo hecho de que se aprehenda un bien por el funcionario

instructor, que no sea dinero o valores, que se relacione o se encuentre vinculado con un delito de drogas, si dicho bien se encuentra garantizando un crédito contraído con un banco o Asociación de Ahorro y Préstamo, dicha institución podrá declarar, por expresa autorización de la ley, de plazo vencido la obligación, y solicitar el remate judicial de dichos bienes.

En cuanto a primer cargo, de que el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 23 de 1986, viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, sobre la falta de debido proceso, la Corte estima que no se da tal violación.

Consideramos en primer lugar, que la ley puede fijar casos o situaciones en que la obligación puede considerarse de plazo vencido a pesar de que todavía la deuda no sea exigible por encontrarse dentro del plazo fijado por el contrato. Así por ejemplo los artículos 1015 y 1612 del Código Civil dicen:

"Artículo 1015. **Perderá el deudor todo derecho a utilizar el plazo:**

1) cuando, después de contraída la obligación, resulte insolvente, salvo que garantice la deuda;

2) cuando no otorgue al acreedor las garantías a que estuviese comprometido;

3) cuando por actos propios hubiese disminuido aquellas garantías después de establecidas, y cuando por caso fortuito desaparecieren, a menos que sean inmediatamente sustituidas por otras nuevas e igualmente seguras." (Lo destacado en negrita es de la Corte)

"Artículo 1612. En el caso de que la finca se desmejore hasta ser insuficiente para cubrir el valor de la hipoteca o hipotecas a quien ella responde, cualquier tenedor de cédulas puede pedir la venta, **aunque el plazo no esté vencido**, y con el precio de ella se hará el pago." (lo destacado en negrita es de la Corte)

Igualmente los artículos 235 y 1571 del Código de Comercio establecen lo siguiente:

"Artículo 235. **Si en un contrato bilateral los derechos de una de las partes corrieren riesgo** porque la otra hubiere llegado a ser insolvente, la parte así amenazada podrá rehusar el cumplimiento hasta que no haya sido garantizado el de la obligación contraída en su provecho. En caso de que habiendo solicitado esta garantía no le fuere otorgada en un plazo conveniente, podrá rescindir el contrato." (Lo destacado en negrita es de la Corte)

"Artículo 1571. Las deudas del quebrado, comerciales o civiles, **serán exigibles desde la declaratoria de quiebra** con el correspondiente descuento de intereses.

Si un acreedor hipotecario o pignoraticio **quisiera aprovecharse del vencimiento del plazo** conforme queda dicho, no podrá cobrar fuera de la quiebra." (Lo destacado en negrita es de la Corte)

Así mismo pueden las partes, fijar en los contratos, situaciones que produzcan el vencimiento de la obligación, como ocurre en las letras por series, en las hipotecas, en las anticresis o en caso de secuestro o embargo del bien que garantiza la obligación.

El propósito de estas medidas legales o por cláusulas contractuales, es de evitar el riesgo que correría el crédito garantizado con esos bienes, de perderse, en perjuicio del acreedor, y de la seguridad del tráfico comercial. En estos casos la ley le da ese efecto legal y por tanto es conforme al trámite legal. Además, en estos asuntos, también se da un proceso judicial, con la intervención de los afectados. En auto de 1° de julio de 1991 de la Sala Penal, proferido en el juicio seguido a **JOSÉ UBALDINO CERVANTES VEGA** y otros por el delito de tráfico internacional de drogas, la Corte dijo:

"En los casos de aprehensión provisional de bienes, instrumentos y dineros relacionados con delitos de drogas, cabe la acción de levantamiento ante la Sala Segunda de la Corte, dicha acción, por regla general, podrá ser propuesta cuando concluya el caso, pero nada se opone a que se presente por un tercero que "sin estar obligado a responder patrimonialmente por el hecho punible, tenga un derecho económico afectado dentro del proceso", como es el caso del Banco del Istmo, cuyo crédito hipotecario fue constituido en 1982 y se dilucida civilmente a través de un proceso ejecutivo en el Juzgado Sexto del Circuito, Ramo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá."

El fallo anteriormente citado así como los artículos 22 y 24 de ley 23 de 1986 demuestran que en estos casos se da un proceso judicial ante el Juez Civil competente. Por lo tanto, se rechaza el cargo de violación del artículo 32 de la Constitución Nacional.

En cuanto al mismo punto planteado, de que la aprehensión del bien vinculado al delito, que garantiza un crédito bancario, produce el vencimiento del plazo, viola el artículo 44 de la Constitución, que garantiza la propiedad privada, la Corte estima, que tampoco se da la violación alegada por el demandante.

En primer lugar, ya hemos visto, que la ley puede crear situaciones en que se dan los vencimientos de la obligación. Es más, la ley, crea obligaciones que nacen de delitos o cuasi delitos. Si de la ley pueden nacer obligaciones, con mayor razón puede la ley

establecer el vencimiento de dichas obligaciones, en los casos que ella señale. Este tipo de normas legales son de orden público, es decir, que no pueden ser anuladas por los contratantes y en caso de que se establecieran se entenderían por no puestas. Los delitos de tráfico de drogas son un flagelo que está destruyendo lentamente a la humanidad y cualquier forma de reprimir la comisión de este ilícito, ya sea en la persona del delincuente o en los bienes empleados en la realización de este delito puede contribuir en la lucha contra su propagación.

El hecho de que el bien que está garantizando un crédito bancario, sea sometido a una aprehensión por un funcionario de instrucción, por estar vinculado a un delito de drogas y ello produzca el vencimiento de la obligación, no viola el derecho de propiedad, ya que es usual que en los contratos los bancos establezcan este tipo de cláusulas, que la propia ley ha considerado como determinante del vencimiento de la deuda, al poner en grave riesgo la garantía de la obligación, respaldada por la propiedad del bien relacionado con el delito de drogas. Este tipo de riesgo sobre la propiedad lo asume conscientemente quien lo da en garantía real de una obligación bancaria, que además va a depender, como se aprecia, que el bien esté relacionado con la comisión de un delito de drogas, y por tanto, le corresponderá a su propietario, ejercer sobre dicho bien, la diligencia de un buen padre de familia. Por ello, se rechaza el cargo.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 22 y 24 de la ley 23 de 1986, en las frases impugnadas por el demandante.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

CONSULTA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR FRANCISCO LEE ADMINISTRADOR REGIONAL DE INGRESOS DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ DE LA NOTA N.V. DPGE-EUC N° 226/13 DE 30 DE DICIEMBRE DE 1987, MEDIANTE LA CUAL LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA FORMALIZAN UN ACUERDO PARA EXONERAR DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MANUEL FAÚNDES. PANAMÁ, CATORCE (14) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Administrador Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, dentro de la denuncia por evasión fiscal presentada por **PATRICIO JANSON** contra compañías de aviación norteamericanas, ha elevado consulta al Pleno de esta Corporación de Justicia para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Nota N.V. DPGE-EUC N° 226/13 de 30 de diciembre de 1987 (en lo sucesivo la Nota), mediante la cual la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América formalizan un acuerdo para exonerar del Impuesto sobre la Renta, en una base de reciprocidad, para la explotación internacional de naves y aeronaves.

EL FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

De acuerdo al recurrente la Nota impugnada violenta los artículos 48, 153 numeral 10, 153 numeral 3, 179 numeral 9 y 17, todos de la Constitución Nacional.

Las razones que se exponen para sustentar la violación de los mencionados preceptos consisten básicamente en lo siguiente:

1. que de acuerdo al texto de la Nota impugnada, el gobierno de Panamá se compromete a exonerar del impuesto sobre la renta a las personas o compañías estadounidenses que se dediquen a la explotación internacional de naves o aeronaves;
2. que lo anterior es contrario a la Constitución, porque sólo a través de una ley expedida por la Asamblea Legislativa es posible que se exonere el pago de algún impuesto, según se deduce del principio de legalidad tributaria que consagra el artículo 48 de la Carta Magna y conforme se infiere de los dictados del numeral 10 del artículo 153 de la Constitución;
3. que siendo la Nota impugnada un convenio internacional, es necesario que la misma sea ratificada por la Asamblea Legislativa, para que pueda entrar en vigor (art. 153 numeral 3 C.N.), requisito que no se ha satisfecho; y
4. que al no haber tenido participación el Presidente de la República en la adopción del convenio, se violenta el numeral 9 del artículo 179 de la Constitución, toda vez que la Nota impugnada ni siquiera fue suscrita por el Canciller de la República, sino por el Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Pues bien, correspondió al Procurador General de la Nación emitir concepto en el