

hecho que se resuelve a través de la Resolución N° 010-91 de 24 de enero de 1991, de la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, confirmada por la Resolución N° 08-91 de 11 de abril de 1991, proferida por el comité ejecutivo de la misma institución.

El caso de autos versa sobre el despido de la señora licenciada RAQUEL NG, funcionaria de la Zona Libre de Colón en la Gerencia General, con el cargo de Promotora de Turismo y con servicios consecutivos desde el 16 de diciembre de 1979 hasta el 24 de enero de 1991, fecha de su destitución. Según la parte motiva de la Resolución que la declara cesante en sus funciones, tal decisión se apoya en el artículo 5 del Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989, por el cual se estabiliza la organización de las dependencias estatales. Se añade que el despido se había suspendido porque la funcionaria Raquel Ng dió a luz el 8 de enero de 1990 y en ese momento gozaba de la protección del fuero de maternidad hasta por un año, lapso que los directivos de la Zona Libre de Colón esperaron que transcurriera para hacer efectivo el despido.

Según las constancias procesales, en la fecha en que la señora Ng fue despedida estaba embarazada nuevamente y el cómputo del año del fuero de maternidad anterior se consideró a partir de la fecha del alumbramiento y no de la de su reincorporación al empleo. De allí que en nuestra opinión resulta totalmente contradictorio afirmar que la causa del despido fue el acatamiento del artículo 5° del Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989 y no el embarazo, pues si esa era la causal de despido, la misma era válida en enero de 1990 y en cualquier momento posterior y no había alguna para esperar un año a fin de aplicar la medida, menos aún, cuando la funcionaria se encontraba en estado de gravidez nuevamente y tenía la consiguiente protección del fuero de maternidad, excepción que supuestamente se tuvo en cuenta para no despedirla en enero de 1990.

La especial protección que se le ofrece al nasciturus para la preservación de la sanidad de la especie humana, solo trasciende a la mujer trabajadora dada su calidad de garante de la vida humana dependiente. Esa tutela, ni siquiera es un privilegio para la madre, pero en función del cuidado, atención y desarrollo armónico que se le debe ofrecer al nuevo ser. Negar este reconocimiento al fuero de maternidad de la señora NG, es desconocer la obligada protección que la sociedad y el Estado deben garantizar a las nuevas generaciones desde su etapa embrionaria.

Las razones expuestas, me apartan del criterio mayoritario del Pleno en este caso y por ello, dejo constancia del presente salvamento de voto.

Panamá, 2 de agosto de 1994.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LCDO. TOMÁS H. HERRERA D. EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR DARÍO SELLES, PRESIDENTE DEL SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ Y EN CONTRA LOS ARTÍCULOS 1 A 4 DEL DECRETO DE GABINETE N° 16 DEL 15 DE ABRIL DE 1993. (SOBRE LAS TARIFAS ARANCELARIAS ESPECÍFICAS). MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A. (ELOY ALFARO). PANAMÁ, NUEVE (9) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El señor DARÍO SELLES, actuando en su condición de Presidente y Representante Legal el **SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ**, mediante poder especial otorgado al Licenciado TOMÁS H. HERRERA D., interpuso acción de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en contra de los artículos del 1 al 4 del DECRETO DE GABINETE N° 16 del 15 de abril de 1993, expedido por el CONSEJO DE GABINETE.

El despacho sustanciador, por admitida la demanda de inconstitucionalidad, la corrió en traslado al señor Procurador de la Administración, por encontrarse en turno en esta clase de negocios, a fin de que emitiera concepto como en efecto así lo hizo, devolviendo el expediente con vista que corre desde fojas 15 a 28.

Luego de lo cual se fijó en lista por el término de ley para que el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso. Así lo hicieron el apoderado judicial del demandante (fs. 34 a 439; la señora Ministra del Ministerio de Planificación y Política Económica (fs. 45 a 64), la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, mediante poder especial otorgado al licenciado Guillermo Márquez Briceño (fs. 68 a 93); la Sociedad METALES, S. A., mediante poder especial otorgado a la firma de abogados J. F. Boyd y Asociados, (fs. 95 a 113); y además, la Asociación de Distribuidores de Materiales de Construcción (ADMACO) mediante poder especial también otorgado a la firma de abogados J:F: Boyd y Asociados (fs. 114 a 133).

De esa manera el proceso de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno de esta alta Corporación de Justicia se encuentra en estado de decidir sobre el fondo del caso. Veamos:

EL ACTO DEMANDADO DE INCONSTITUCIONAL

Como se tiene antedicho, la acción de inconstitucionalidad en este caso, está enderezada en contra de los Artículos del 1 al 4 del Decreto de Gabinete N° 16 de 15 de abril de 1993, "**Por el cual se modifica el Arancel de Importación**", publicado en la Gaceta Oficial N° 22.270 de 23 de abril de 1993 y Gaceta Oficial N° 22.271 de 26 de abril de 1993, cuyos ejemplares autenticados constan a fojas 1.

Los acusados artículos del mencionado Decreto de Gabinete preceptúan:

"ARTÍCULO 1:

Elimínese a partir del primero (1) de julio de 1993, las tarifas específicas establecidas mediante los Decretos N° 6 y 7 del 17 de febrero de 1993, reformados mediante los Decretos de Gabinete N° 10 de 9 de marzo de 1993 y N° 15 de 7 de abril de 1993".

"ARTÍCULO 2:

A partir del primero (1) de julio de 1993, las siguientes partidas del arancel de importación quedarán, así:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN	ARIFA
---------	-------------	-------

"ARTÍCULO 3.

A partir del primero (1) de julio de 1993 las siguientes partidas del Arancel de Importación quedarán así:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN	ARANCEL
---------	-------------	---------

"ARTÍCULO 4:

A partir del primero (1) de julio de 1993, las siguientes partidas del Arancel de Importación quedarán así:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN	ARIFA
---------	-------------	-------

...

NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO SEGUN LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

De acuerdo con la demanda en estudio los parcialmente transcritos artículos del Decreto de Gabinete N°16 de 15 de abril de 1993, violan el concepto directo por omisión las disposiciones constitucionales siguientes:

El numeral 7 del artículo 195 de la Constitución Nacional, que estatuye

"ARTÍCULO 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales

correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad."

La entidad demandante entre otros argumentos, en síntesis, alega que la expedición del Decreto de Gabinete bajo examen nos indica que el Órgano Ejecutivo partió de premisas totalmente falsas, a saber: "a) la primera, que en materia arancelaria no hay ninguna norma general aprobada por el Órgano Legislativo que le sirviese de punto obligatorio de referencia; b) la segunda, que el Órgano Ejecutivo puede derogar las normas arancelarias de carácter general dictadas por el Órgano Legislativo"; que las dos premisas son falsas por lo siguiente: "la primera, porque el artículo 21 de la Ley 3 de 1986, expedida por el Órgano Legislativo en uso de la facultad prevista en el numeral 11, le fija al Órgano Ejecutivo el necesario y obligatorio marco de referencia en cuanto a los aranceles que afectan a la industria, puesto que el texto de la norma indica que para proteger adecuadamente a la producción nacional existente se mantendrá un sistema de tarifas arancelarias expresadas en ad-valorem y específico. Y, esta **'norma marco'** dictada por el Órgano Legislativo para proteger los productos cuya producción se daba antes de la vigencia de la Ley 3, no puede ser desconocida ni vulnerada por el Órgano Ejecutivo, dejando ella sentado, de manera clara e indubitante, que se dará "protección arancelaria mediante tarifa especificada, a la producción nacional existente"; que la segunda premisa lo es (falsa) porque el Órgano Ejecutivo no tiene potestad para derogar las leyes o disposiciones aprobadas por la Asamblea, sean éstas generales o específicas, porque el numeral 7 del artículo 195 no le concede tal facultad, en donde se deduce que el artículo 1º del Decreto de Gabinete 16 de 1993 es inconstitucional desde el momento en que se ha eliminado del mundo jurídico, o sea, derogado, la protección arancelaria específica otorgada por el Órgano Legislativo mediante ley 3, destinada a darle protección a los productos que se producían antes de la vigencia de la citada Ley 3 de 1993".

Por otro lado también alega la demandante, que emerge con claridad meridiana que el Consejo de Gabinete no respetó el principio constitucional recogido en el numeral 7 del artículo 153 de la Constitución Política, que establece que cuando el Ejecutivo vaya a fijar y a modificar los aranceles, debe hacerlo "con sujeción a las normas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153"; y, de allí sostiene, que el haberse dejado de lado y olvidado el principio constitucional plasmado en la norma que es el que le sirve de sustento para la expedición de Decretos de Gabinetes sobre aranceles y materia, "entraña violación a la norma constitucional misma".

La otra norma constitucional citada como violada por los artículos en comento del Decreto de Gabinete en cita, lo es el numeral 11 del artículo 153 de la Carta Política que preceptúa:

"ARTÍCULO 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:
I. . . .
II. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a las últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos, organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

En cuanto al concepto de la violación constitucional del referido numeral transcrito del artículo 153, la demandante luego de referirse a la función esencial de la Asamblea Legislativa, que es la de legislar conforme al sistema de separación de funciones de los diversos órganos del Estado, arguye, que el legislador legisla o expide leyes; que el ejecutivo administra o ejecuta las leyes y el judicial fuerza el cumplimiento de la ley mediante el ejercicio de la facultad jurisdiccional; que es cierto que el sistema de separación de funciones no es neto ni tajante en nuestro medio, dado que algunas funciones judiciales y administrativas tienen la Asamblea de conformidad con la Constitución Nacional (artículo 154 y 155 respectivamente), que de un lado y, de otro lado, algunas legislativas se le conceden al Órgano Ejecutivo (artículo 195); que lo claro es que de conformidad con la Constitución Política la función de legislar es del Legislativo y sólo por excepción y en materias limitadas puede hacerlo el

Ejecutivo, tal como se vio cuando se analizó la violación del artículo 195 de la Constitución, en que el Consejo de Gabinete cual ataca, por la vía de la inconstitucionalidad, sus cuatro primeros artículos.

Con base en esos razonamientos expresa que la adopción de los cuatro primeros artículos del Decreto de Gabinete 16 de 1993 el Consejo de Gabinete eliminó, en forma total e indiscriminada, toda protección arancelaria específica que existiese en nuestra legislación arancelaria; que de otro modo derogó la disposición contenida en el artículo 21 de la Ley 3 de 1986, expedida por el Órgano Legislativo, que le da protección arancelaria específica a la producción que existiese antes de la vigencia de dicha Ley 3; y que al hacer tal derogatoria el Ejecutivo invadió un terreno que, de conformidad con la Constitución Política vigente, es propia, exclusiva y privativa del Órgano Legislativo, tal como se deduce del numeral 11 del artículo 153 de la Constitución Política.

CRITERIO DEL SEÑOR PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El alto funcionario de la Procuraduría de la Administración al emitir su concepto sobre la inconstitucionalidad demandada en la vista de traslado de la demanda que corre a fojas 5 a 28 como se tiene antes señalado, considera necesario determinar en primer lugar, **"... que se entiende por una Ley marco o Ley cuadro en nuestra legislación, y en segundo lugar, si puede catalogarse como tal la Ley 3 de 1986 (Artículo 21)"**.

En ese esfuerzo presenta como ilustrativo sobre la materia conceptos expresados por los juristas nacionales doctores Mario Galindo y Rogelio A. Fábrega Zarak, extraídos de la Compilación del Doctor Jorge Fábrega, titulado "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL PANAMENO", Edición de 1987, y de igual manera la opinión del constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica referente también sobre la "Ley Cuadro", para expresar que el artículo 21 de la Ley 3 de 20 de marzo de 1986 contempla como supuestos: "1). Que con el objeto de proteger a la producción industrial existente en el país, se mantendría un sistema de tarifas arancelarias expresadas en ad-valorem y en específico; 2). Que las tarifas arancelarias de protección a la industria nacional expresadas en específico, decrecerán en un período de cinco años, contado a partir del primero (1) de agosto de mil novecientos ochenta y seis (1986), de cinco tramos iguales a los montos porcentuales utilizados para la reducción de las tarifas arancelarias expresadas en ad-valorem, según lo dispuesto en el artículo anterior, esto es, que no excedería de sesenta por ciento (60%) ad-valorem sobre el precio CIF del producto extranjero, salvo que se trate de productos agroindustriales o industriales cuya característica de producción así lo ameriten ...; y 3). Que las tarifas de protección para los productos cuya producción se inicie con posterioridad a la vigencia de esta ley (nuevas industrias), se expresarán únicamente en advalorem". En cuanto a la materia, señala que la referida disposición legal contiene "normas generales y específicas sobre protección (arancelaria) a la industria, de las cuales se mantienen vigentes la primera y la última, toda vez que en aquellas no se señala un término determinado dentro del cual deberán cumplirse ciertas condiciones, como el caso de la segunda norma, que fija un período contado de cinco años contados a partir del primero (1) de agosto de 1986, para que se redujeran las tarifas de protección a la industria establecida, independientemente del hecho que en la práctica no se concretizaran dichas medidas en el tiempo establecido en la norma en comento, sino con posterioridad"

En orden a lo señalado, el Procurador de la Administración estima que le asiste la razón al demandante al postular como infringidas las disposiciones constitucionales en referencia, "ya que si bien es cierto de acuerdo con el artículo 195, numeral 7, el Consejo de Gabinete se encuentra facultado para fijar, modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153 y que puede ejercer estas atribuciones en forma autónoma 'Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes'; ello no significa que puede modificar o derogar leyes formales expedidas por la Asamblea legislativa, que hayan sido promulgadas con posterioridad a la reforma constitucional que tuvo lugar en el año de 1983, específicamente el artículo 21 de la Ley 3 de 1986, disposición legal esta que como hemos visto contienen varias normas de las cuales se destaca la primera, consistente en la decisión legislativa de mantener un sistema de tarifas arancelarias' expresada en ad-valorem y en específico 'para proteger la producción nacional existente', lo anterior se entiende sin perjuicio de que la Ley 3 de 1986 constituye una Ley Orgánica y no una Ley Cuadro, tal como lo conceptuó esa alta Corporación de Justicia en sentencia fechada el 24 de junio de 1992, que en lo

pertinente expresa: "...", y señala que criterio similar tuvo la Corte en el fallo dictado también el 13 de julio de 1992.

Destaca además, que el Decreto de Gabinete N° 16 acusado de inconstitucional alude en forma expresa en sus considerandos, a acciones previas adoptadas por el Consejo de Gabinete "mediante los Decretos de Gabinete N° 6 y 7 de fecha 17 de febrero de 1993, reformados mediante los Decretos de Gabinete N° 10 de 9 de marzo de 1993, y N° 15 de 7 de abril de 1993", los cuales ordenaron "la reducción a 40% y 50% ad-valorem de 230 partidas arancelarias con sus correspondientes tarifas especificadas"; reconoce que en ellos se expresa también que la eliminación de las tarifas específicas se ajusta a las "Directrices para el Desarrollo y Modernización Económica del Estado", las cuales como es sabido fueron aprobadas por el Consejo de Gabinete mediante Resolución N° 48 de 29 de agosto de 1990, que contempla una serie de medidas de política económica que se deberían adoptar, para lograr un desarrollo autosostenido y promover las inversiones locales e internacionales, entre las cuales se encuentra ciertamente la eliminación eventual de las tarifas específicas de protección a la industria nacional.

De esta manera señala además, que las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete N° 16 de 1993 que se acusa de inconstitucional no pueden ser consideradas como simples modificaciones de partidas arancelarias, sino que "constituyen verdaderas acciones de política económica, relacionadas con las tarifas de protección a las industrias establecidas en el país, materia esta que se encuentra regulada por la Ley 3 de 1986, y que por tanto no podría ser desconocida, sino a través de una Ley formal expedida por la Asamblea Legislativa"; para expresar, así, que distinto hubiera sido el caso, "si el Programa para la Modernización de la Economía, mejor conocido como PLAN FORD", hubiese sido aprobado mediante Decreto de Gabinete, durante los primeros meses del año de 1990, período en que el Consejo de Gabinete ejerció las funciones legislativas propias de la Asamblea, de manera provisional, de conformidad con lo dispuesto en el "Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional"; para concluir entonces en la vista en comento, que:

"...somos de la opinión que el Decreto de Gabinete N° 16 de 15 de abril de 1993, pugna con lo dispuesto en los artículos 153 (numeral 11 y 195 (numeral 7), de la Constitución Nacional, y así lo solicitamos sea declarado por vosotros, en su oportunidad".

ARGUMENTOS ESCRITOS SOBRE EL CASO PRESENTADOS DURANTE EL TÉRMINO DE LISTA.

Como se tiene indicado en líneas iniciales, durante el término de lista presentaron argumentos por escrito sobre el caso, en su orden, la organización sindical demandante, la señora Ministra de Planificación y Política Económica, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, la Sociedad Metales, S. A. y la Asociación Nacional de Distribuidores y Vendedores de Materiales de Construcción (ADMACO).

De los extensos argumentos presentados por la señora Ministra y las tres últimas asociaciones del sector económico mencionadas, cabe señalar por una parte, que los cuatro coinciden en sostener que los impugnados artículos del Decreto de Gabinete de la referencia no violan las normas constitucionales citadas en la demanda de inconstitucionalidad en estudio; y, por otra parte, introducen al debate interesantes aspectos no aludidos por la demandante ni por el Procurador de la Administración, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad sometida a la decisión del Pleno de esta Corporación de Justicia.

Así, por ejemplo, se destaca que los argumentos esgrimidos por la titular del Ministerio de Planificación y Política Económica tienden en primer lugar a resaltar los antecedentes sobre el acto adoptado por el Consejo de Gabinete referente al tantas veces mencionado Decreto de Gabinete; de esta forma sostiene que responde a las Directrices para el desarrollo y modernización de la economía dentro del contexto de los lineamientos generales previstos en la "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica", adoptada mediante la Resolución N° 48 de 29 de agosto de 1990"; señala además los pasos que se siguieron para la divulgación y consulta, antes de emitir el Decreto 16 de 1993 y, en adición, hace del conocimiento de la Corte la existencia del "Convenio de Donación N° 525.0303, el cual ha jugado un papel preponderante en la emisión del referido Decreto, y, cuya existencia, se suma a los hechos que motivaron su respectiva emisión", para expresar que en este sentido que la Corte en fallo de 13 de junio de 1991 "dejó claramente plasmado, además de la constitucionalidad del mismo, la superioridad

jerárquica que dicho convenio tiene sobre cualquier norma interna de la República", siendo que dicho convenio es prioridad gubernamental y cualquier otra norma en la que se consagran intereses particulares, debe ceder ante la primera afirmación que encuentra apoyo en la "convención de Viena de 1969 sobre interpretación de los tratados (Ley N° 7 de 1980) que consagra el principio de que un Estado no puede invocar las normas de derecho justificante para el no cumplimiento de lo pactado, salvo que hubiere hecho la reserva en tiempo oportuno, que no es el caso que nos ocupa".

En segundo lugar, presentados de esa manera los hechos y las razones por las cuales se emitió el Decreto de Gabinete N° 16 y la obligación que impone al Consejo de Gabinete el referido Convenio de Donación, al analizar la naturaleza jurídica del acto por el cual se emitió el Decreto de Gabinete, sostiene que conforme al artículo 195, numeral 7, de la Constitución Política, el Consejo de Gabinete al emitir el Decreto de Gabinete N° 16 de 1993, actuó en ejercicio de la facultad a él adscrita, entre las cuales se encuentra la de ejercer las atribuciones que la Ley reserva al Órgano Legislativo, es decir: que de conformidad con la Constitución, puede el Órgano Ejecutivo, en defecto del Legislativo ejercer funciones legislativas al señalar "... Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan ..., el Órgano Ejecutivo podrá ejercer éstas atribuciones"; siendo que el Consejo de Gabinete en virtud de esa facultad legislativa que la Constitución confiere al Consejo de Gabinete al amparo del artículo 195, le autoriza a emitir Decretos cuya jerarquía jurídica es idéntica a la Ley formal, por lo que el Decreto que se emita en virtud de esta facultad especialísima, puede modificar e incluso derogar una Ley formal anterior; señalando en ese sentido que sobre la jerarquía legal del Decreto N° 16, la Corte en fallo de 24 de junio de 1992, en la advertencia de inconstitucionalidad formulada por la firma Sucre y Sucre en contra del Decreto Ley N° 5 de 1989 y del Decreto de Gabinete N° 92 de 1990, se pronunció al respecto.

Resumiendo, la señora Ministra en otro orden de sus planteamientos sostiene que el demandante al fundar su pretensión en el hecho errado de que la Ley 3 de 1986 es una 'Ley Marco', está equivocado, y sobre el particular transcribe comentarios del licenciado Rogelio Fábrega extraídos de su obra "El Régimen Arancelario y las Leyes Cuadro", al referirse a la Ley 3 de 1986 y expresa que en igual sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia en Pleno en la Sentencia del 13 de julio de 1992.

Finalmente, al oponerse también a la opinión vertida por el señor Procurador de la Administración considera que la conclusión a la que llega "difiere sustancialmente del contenido de su vista N° 385 de 2 de agosto de 1991 en la que concluye que los artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986, modificado por el artículo I° del Decreto Ley 5 de 1989, luego restablecido y modificado por el Decreto 92 de 1990, constituye por su naturaleza disposiciones generales en materia de protección arancelaria en relación con las cuales el Consejo de Gabinete está provisionalmente facultado para legislar en virtud de lo dispuesto en los artículos 195, numeral 7 y 153, numeral 11 de la Constitución Nacional", por lo que se ve que "no es consistente la posición del Procurador, situación que se explica en el hecho que el Decreto 16 es un Decreto con autonomía propia, expedido por el Consejo de Gabinete, no con base a una delegación de funciones temporales sino, de aquellos expedidos en virtud de una facultad especial que en forma directa le confiere en forma expresa la propia Constitución y que consiste en legislar sobre determinada materia".

De igual manera cabe destacar que las prenombradas asociaciones, que también presentaron argumentos por escrito al oponerse a la tesis del demandante y del Procurador de la Administración, a través de sus extensas pero ilustrativas argumentaciones llegan a la misma conclusión de la señora Ministra de Planificación y Política Económica, es decir, que los acusados artículos del Decreto de Gabinete N° 16 del 15 de abril de 1993, no violan los artículos 195, numeral 7 y 153 numeral 11 de la Constitución Política.

Así las cosas, por expuestas y estudiadas con la debida ponderación las distintas posiciones que anteceden, el Pleno de la Corte procede seguidamente a cumplir con el obligante examen de la confrontación constitucional no sólo a la luz de los textos constitucionales citados en la demanda por el demandante, sino confrontando el acto acusado de inconstitucional, en este caso, con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinente. Veamos:

EXAMEN DE LA CONFRONTACIÓN CONSTITUCIONAL Y CRITERIO DE LA CORTE.

El Pleno de la Corte considera necesario dejar sentado antes, que en el caso sub júdice salta a primera vista que el alegado vicio de inconstitucionalidad de que se acusa a los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto de Gabinete N° 17 de 15 de abril de 1993, se reduce a las supuestas violaciones directas por omisión de los Artículos 195, Numeral 7 y 153, Numeral 11 de la Constitución Nacional; por ser las normas del Estatuto Fundamental que en el Derecho Constitucional panameño introducen las materias referente a las llamadas "Leyes Cuadro", o "Leyes Marco" al facultar al Órgano Ejecutivo a través del Consejo de Gabinete para legislar sobre aranceles en el sentido de **"...fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas en las leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153.(.)"**. Atribuciones que, por lo demás, ejercerá el Órgano Ejecutivo **"Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes..."**.

De donde se sigue que la cuestión central de la controversia planteada en este proceso de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno de esta Corporación de justicia, se concreta en determinar: si de conformidad con las precitadas normativas de la Constitución Política, el Consejo de Gabinete no estaba facultado para emitir el Decreto de Gabinete N°16, dado el hecho de que **"la Asamblea Legislativa adoptó una norma de carácter general sobre aranceles (artículo 21 de la Ley 3 de 1986) y de que el Órgano ejecutivo no sólo no ha cumplido sino que la ha derogado de hecho..."** como alega la demandante. O, por el contrario, el Consejo de Gabinete, al emitir el Decreto de Gabinete en comento actuó en ejercicio y conforme a los lineamientos de la competencia reglamentaria legislativa dispuesta en los indicados preceptos constitucionales postulados como violados por la demandante, esto es, en ausencia de una "Ley Cuadro" expedida por el Órgano Legislativo sobre la materia.

En este orden de ideas, concretando a continuación la confrontación en el caso en estudio, resulta relevante destacar que las distintas posiciones vertidas sobre la acusada inconstitucionalidad de los cuatro primeros artículos del Decreto de Gabinete meritado, tienen como marco común de referencia a la Ley 3 de 20 de marzo de 1986, expedida por el Órgano Legislativo y **"Por la cual se adopta un régimen de incentivos sobre el fomento y desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones"**, y concretamente en el artículo 21 de dicha excerta legal

Así, mientras por un lado el demandante sostiene que el Órgano Legislativo a través del precitado instrumento legal adoptó **"una norma de carácter general sobre aranceles (artículo 21 de la Ley 3 de 1986)"**, por lo que a su juicio siendo ésta **"norma marco"** el Órgano Ejecutivo **"no sólo no la ha cumplido sino que la ha derogado de hecho"**. De allí entonces la inconstitucionalidad pedida de algunos de los artículos del comentado Decreto de Gabinete N° 16.

El Procurador de la Administración en cambio, al analizar la Ley 3 en comento, a pesar de que estima **"que asiste la razón al postular como infringidas las disposiciones constitucionales en referencia, ya que si bien es cierto de acuerdo con el artículo 195, Numeral 7, el Consejo de Gabinete se encuentra facultado para 'fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en la Ley a que se refiere el Numeral 11 del artículo 153,' y que puede ejercer estas atribuciones en forma autónoma 'Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes'"**, sostiene que ello no significa que puede modificar o derogar leyes formales expedidas por la Asamblea Legislativa que hayan sido promulgadas con posterioridad a la reforma constitucional que tuvo lugar en el año de 1983, específicamente el artículo 21 de la Ley 3 de 1986, disposición legal ésta que a su juicio contiene varias normas de las cuales se destaca la primera, consistente en la decisión legislativa de mantener un sistema de tarifas arancelarias 'expresada en ad-valorem y en específico para proteger la producción nacional existente'. De esta manera, seguidamente sostiene que **"...lo anterior se entiende sin perjuicio de que la Ley 3 de 1986 constituye una Ley Orgánica y no una Ley Cuadro, tal como lo conceptuó esa alta Corporación de Justicia en Sentencia fechada el 24 de junio de 1992"**. El alto funcionario de la Procuraduría General arriba entonces a la conclusión de que el Decreto de Gabinete N° 16 de 15 de abril de 1992 es inconstitucional. (El subrayado es de la Corte).

No obstante, la Corte estima que si bien es cierto, la atenta lectura de los distintos argumentos expuestos en el debate tienden a demostrar que el Órgano Legislativo, ciertamente, expidió la citada y comentada Ley 3 de 20 de marzo de 1986, no menos cierto es que ha quedado patente en este proceso de inconstitucionalidad, que sobre la naturaleza jurídica del instrumento legal de la

referencia existen precedentes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que no sólo precisan y guardan estrecha relación sobre el tema de las "Leyes Cuadro", sino, inclusive, aluden al punto referente a la "derogación" a que se refiere el Procurador de la Administración como fundamento de la acusada inconstitucionalidad.

En este sentido, oportuno resulta recordar que, efectivamente, la Corte en sentencia de 24 de junio de 1992, en la advertencia de inconstitucionalidad promovida por la firma "Sucre & Sucre en contra del Decreto Ley N° 5 de 1989 y del Decreto de Gabinete N° 92 de 1990", publicada en el Registro Judicial de Junio de 1992, "pág. 238-239 expresó:

Tampoco es cierto que el Decreto autónomo que dicte el Consejo de Gabinete en ejercicio de la facultad provisional a que hemos hecho referencia no pueda derogar leyes anteriores. Tal como sugiere el Dr. Galindo en sus comentarios "la competencia del Consejo de Gabinete, por su parte no está subordinada a la expedición previa de leyes-cuadros, por cuanto, en ausencia de éstas, el mismo puede regular ex propria auctoritate dichas materias, con la misma amplitud con que puede hacerlo el Órgano Legislativo".

Otra cosa muy distinta es la competencia que se le asigna al Consejo de Gabinete para reglamentar la "Ley Cuadro" una vez haya sido dictada ésta por la Asamblea Legislativa. En este caso, la facultad reglamentaria del Consejo de Gabinete sí queda delimitada por las normas generales o específicas que dicte la Asamblea, las cuales, obviamente no podrán ser desconocidas, modificadas o en alguna forma transgredidas por el decreto reglamentario. A esta limitación se refirió seguramente el Dr. Galindo, en frase que el advirtiente utiliza fuera de contexto. De la manera que fuere, ésta y no la del advirtiente es la interpretación que sugiere la normativa constitucional vigente.

Finalmente, la afirmación de que para efecto del Decreto cuestionado la Ley 3 de 1986 debe considerarse como ley marco en materia arancelaria, carece de todo fundamento, ya que, en primer lugar, la misma no tenía existencia jurídica al momento en que el Decreto fue dictado, al punto de que en él, precisamente, se contempla su restricción al mundo de lo jurídico y tampoco es cierto que ella se haya dictado siguiendo los lineamientos que le impone la Constitución a este tipo de legislación."

Posteriormente, la Corte mediante sentencia de 13 de julio de 1992, dictada en la advertencia de inconstitucionalidad promovida en esa ocasión por **"el Licenciado Hernán Bonilla en contra del artículo Primero del Decreto de Gabinete N° 68 (Caso Cervecería del Barú, S. A.)"**, publicada en el Registro Judicial de Julio de 1992, "pág. 73, igualmente expresó:

Como se ha visto el Consejo de Gabinete puede fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las leyes a que se refiere el numeral II del artículo 153 y que cuando no se hayan dictado esas leyes que contengan la normas generales correspondientes al arancel, situándonos en el caso bajo estudio, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.

Es de opinión, esta Corte que el Órgano Legislativo no ha dictado aún una ley general que contenga los principios generales que guiarán al Consejo de Gabinete para desarrollar los aranceles o impuestos de importación. La Ley 3 de 1986 es una ley que regula la protección a la producción nacional y ella regula algunos aspectos del arancel de tarifas de protección y en tarifas arancelarias que no tengan ese carácter de protección y sosteniendo que aquellas tarifas arancelarias que no sean de protección a la industria sí podrán aumentarse a los niveles que ofrezcan la referida protección. Por tanto, el Consejo de Gabinete puede en ausencia de una ley general sobre principios arancelarios dictar una reglamentación completa de aranceles, hasta tanto se dicte la ley en mención o puede dictar normas aisladas regulando aranceles específicos como es el caso del Decreto de gabinete N° 68 de 11 de abril de 1990."

Luego entonces, como se infiere de los fallos parcialmente transcritos hay

que admitir, que, la Corte, contrariamente a la tesis del demandante y del Procurador de la Administración, como guardián de la integridad del Estatuto Fundamental, tiene claramente sentado, que no es cierto que el Decreto de Gabinete que dicte el Consejo de Gabinete en ejercicio de la comentada facultad provisional **"no pueda derogar leyes anteriores"**.

El conjunto de estos precedentes jurisprudenciales, parcialmente transcritos, permiten entonces poner de manifiesto en el debate, por un lado, que el Órgano Legislativo no ha dictado de conformidad con los precisos lineamientos contemplados en el Numeral 11 del Artículo 153 de la Constitución Política las normas generales o específicas a las cuales el Órgano Ejecutivo deba sujetar el ejercicio de la competencia reglamentaria legislativa, en materia de aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; y, por otro lado, que **"carece de fundamento sostener que la Ley 3 de 20 de marzo de 1986 es una Ley Cuadro"**, como lo tiene dicho la Corte. De allí entonces que dicho instrumento legal tampoco puede ser una **"Ley Cuadro"** con base en las circunstancias señaladas por la demandante, o sea, al establecer una de sus normativas (Art. 21 ídem) que con el objeto de proteger adecuadamente a la producción nacional existente, se mantendrá un sistema de tarifas arancelarias expresadas **"en ad-valorem y en específico"**.

En este sentido, como acertadamente señala el señor Procurador de la Administración resulta ilustrativo, para el caso en estudio, los conceptos expresados por el jurista panameño doctor Mario J. Galindo, en el ensayo sobre las **"LEYES -CUADRO Y MATERIAS ALEDANAS EN EL DERECHO PANAMEÑO"** publicado en la Compilación **"Estudios de Derecho Constitucional Panameño"** del Dr. Jorge Fábrega Ponce al abordar el tema de la "Potestad del Órgano Ejecutivo para regular materias sujetas a las Leyes-Cuadro" y los tipos de actos de diferente jerarquía que puede dictar el Consejo de Gabinete, "según exista o no inercia legislativa respecto de la regulación de las mismas", a páginas 736 a 738, el prenombrado jurista hace las acotaciones siguientes:

"Ahora también, de conformidad con nuestra Ley Fundamental, la referida relación de dependencia entre las leyes-cuadros y los decretos o reglamentos que las desarrollan, presupone la existencia de las primeras y, por consiguiente, sólo en presencia de las mismas puede predicarse que tal relación exista. Ello es que, en defecto de las leyes-cuadros, el Consejo de Gabinete goza de la prerrogativa de regular, en forma directa y autónoma, las materias que pueden ser objeto de tales leyes, decretando las providencias, autorizaciones y regulaciones que tenga por conveniente, con la misma amplitud con que podría hacerlo la Asamblea Legislativa. Así lo preceptúa el inciso 7 del artículo 195 de la Constitución, que, copiado a la letra raza (sic) así:

Artículo 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:

7. Negociar ...

De la norma transcrita se sigue, en forma no abierta a dudas que el Consejo de Gabinete, en ausencia de leyes-cuadros, está dotado de competencia constitucional propia, es decir, no subordinada a la previa expedición de tales leyes, para regular todo lo concerniente al manejo de las finanzas públicas y al régimen aduanero. En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, las leyes-cuadros no tienen, conforme al Derecho Panameño, el carácter de "actos-condiciones", puesto que la facultad del Consejo de Gabinete de regular dichos asuntos para nada depende de la existencia de las leyes-cuadros. Estas, más bien, una vez aprobadas, vienen a limitar la referida competencia del Consejo de Gabinete.

De conformidad, pues, con el precepto meritado, el Consejo de Gabinete, a propósito de las susodichas materias, puede dictar dos tipos de actos de diferente jerarquía, según exista o no inercia legislativa respecto de la regulación de las mismas. En un caso, si no hay tal inercia, los actos del Consejo de Gabinete se basarán en la ley-cuadro y, por lo tanto, estarán subordinados a ésta y a la Constitución. En el otro, en cambio, dichos actos desarrollarán, en forma autónoma, es decir, no sujeta a ninguna ley distinta de la Constitución, los preceptos pertinentes contenidos en ésta.

En resumen, la técnica de las leyes-cuadros en el Derecho positivo

panameño se aparta de las dos tesis colombianas a que se ha hecho referencia y presenta las siguientes características principales, a saber:

1. No supone una división de competencias entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, puesto que, en principio, ambos están dotados de facultad constitucional propia para regular las materias afectas a la predicha técnica.
2. La competencia del Órgano Legislativo no está limitada a la expedición de normas o pautas generales y, en consecuencia, éste puede regular las materias de que se trate con entera libertad.
3. La competencia del Consejo de Gabinete, por su parte, no está subordinada a la expedición previa de leyes-cuadros, por cuanto, en ausencia de éstas, el mismo puede regular ex propria auctoritate dichas materias, con la misma amplitud con que puede hacerlo el Órgano Legislativo.
4. La competencia del Órgano Legislativo para regular tales materias es de rango superior a la del Consejo de Gabinete, por cuanto aquél, al legislar, puede limitar y aún excluir o desplazar (42) la potestad reguladora del Consejo de Gabinete, según apele a la técnica de las leyes-cuadros u opte por regular íntegramente la materia de que se trate, y por que, además, el legislador puede, en todo momento, reformar o derogar los decretos o reglamentos autónomos del Consejo de Gabinete relativos a las materias en cuestión, sin que éste pueda hacer lo propio a propósito de las normas de origen legislativo.
5. Las leyes-cuadros no tienen en Derecho panameño el carácter de los "actos-condición", ya que, más que habilitar al Consejo de Gabinete para que éste pueda ejercer el poder regulador que la Constitución le otorga, dichas leyes representan un encuadramiento limitativo de dicho poder.

De todo cuanto queda dicho se desprende que el concepto de las leyes-cuadros en el Derecho positivo panameño presenta un carácter híbrido y atípico, que lo aleja de los modelos extanjeros analizados párrafos atrás."

De donde resulta claro, en consecuencia, que de conformidad con el numeral 7 del artículo 195 de la Constitución, el Consejo de Gabinete, en ausencia de "Leyes Cuadro", "está dotado de competencia constitucional propia", es decir, "no subordinada a la previa expedición de tales leyes, para regular todo lo concerniente al recurso de las finanzas públicas y al régimen aduanero" como ocurre en el caso concreto con la expedición del Decreto de Gabinete N° 16.

El análisis de la confrontación constitucional, pone de manifiesto además, como elementos de consideración del debate sobre la materia, la existencia de antecedentes en que el Consejo de Gabinete se basó para ejercer la competencia reglamentaria legislativa en las condiciones constitucionales antedicha; entre los cuales figuran en primer plano, como señala la señora Ministra al oponerse la declaratoria de la inconstitucionalidad demandada, las "directrices para el desarrollo y modernización de la economía, dentro del contexto de los lineamientos generales previstos en la estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, adoptada mediante la Resolución N° 48 de 29 de agosto de 1990"; y, además, el inventario de los distintos decretos de gabinete sobre la fijación de tarifas arancelarias ad-valorem para los productos industriales y agroindustriales de fabricación nacional, expedidos con anterioridad del Decreto de Gabinete N° 16 del 15 de abril de 1993.

Aunado a lo expuesto, también figura como antecedente el "Convenio de Donación N° 525-0303, de 3 de junio de 1990 (Programa para la Recuperación Económica) en el cual se establecen condiciones previas y de obligatorio cumplimiento por parte del Gobierno de Panamá, sin las cuales las partidas, producto de la donación, se recibirían"; pues, por tratarse de un instrumento internacional la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad, que privativamente ejerce por mandato de la Constitución Política, en fallo de 13 de junio de 1991, publicado en el Registro Judicial de junio de 1991, págs. 101 a 117, al examen de la constitucionalidad de dicho Convenio entre otras consideraciones expresó: **"por su naturaleza es de aquellos cuya negociación ha sido atribuida por**

la Constitución al Consejo de Gabinete (art. 195, numeral 7º) y tal como se indicó en párrafos precedentes, fue dicho ente estatal el que autorizó su celebración por medio de la Resolución N° 23 de 27 de junio de 1990 (....)".

Así las cosas, las consideraciones que anteceden definitivamente revelan, que los acusados artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto de Gabinete N° 16 de 15 de abril de 1993, contrariamente a las conclusiones del Sindicato de Industriales de Panamá, demandante, y del Procurador de la Administración expuestas ambas en este proceso de inconstitucionalidad, no infringen el Numeral 7 del Artículo 7 y el Numeral 11 del Artículo 153 de la Constitución Política de la República; toda vez que está visto y demostrado como resultado del examen de la confrontación constitucional realizado por la Corte, que el Órgano Ejecutivo a través del Consejo de Gabinete ejerció la competencia reglamentaria legislativa de conformidad con el Estatuto Fundamental.

Por lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto de Gabinete N° 16 de 15 de abril de 1993 no violan los Números del Artículo 195 y 11 del Artículo 153 de la Constitución Nacional, ni otros de la misma Carta Política razón por la cual el aludido Decreto de Gabinete no deviene en inconstitucional.

Notifíquese, Archívese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELOY ALFARO DE ALBA
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA
(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS (fdo.) JOSÉ MANUEL FAUNDES
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUIARRA E. GUERRA DE VILLALAZ
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) JUAN A. TEJADA MORA
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LCDO. RAFAEL MURGAS TORRAZA EN CONTRA DE LAS PRIMERAS FRASES DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 231 DEL CÓDIGO DE TRABAJO. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMA, DIEZ (10) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado Rafael Murgas Torraza ha presentado demanda en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales las primeras frases del numeral 2 del artículo 231 del Código de Trabajo.

I. La pretensión y su fundamento.

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que declare que son inconstitucionales las frases de la norma arriba citada.

Sostiene el demandante que las mencionadas frases del numeral 2 del artículo 231 del Código de Trabajo violan el artículo 66 de la Constitución Nacional.

El texto cuya declaración de inconstitucionalidad se pide es del siguiente tenor literal:

"Artículo 231: ...

2. El trabajo de los domésticos no estará sujeto a horario, pero gozarán ellos de un descanso absoluto desde las (9) p. m. a seis (6) a. m. ..."

El demandante considera que las frases por él impugnadas infringen el artículo 66 de la Constitución porque establecen una sutil excepción a la limitación de la jornada máxima de trabajo al señalar que el trabajo de los domésticos no estará sujeto a horario, pero gozarán ellos por lo menos de un descanso absoluto desde las nueve (9) p. m. a seis (6) a. m.