

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(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.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA FORENSE PITTY & ASOCIADOS EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Y 8 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 409 DEL 12 DE AGOSTO DE 1994, POR EL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS EJECUTIVOS N° 66 DEL 9 DE FEBRERO DE 1990 Y N° 73 DEL 15 DE MARZO DE 1993. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTE (20) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La firma forense Pitty & Asociados, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del Decreto Ejecutivo N° 409 de 12 de agosto de 1994.

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 los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 409 de 12 de agosto de 1994, por el cual se derogan los Decretos Ejecutivos N° 66 de 9 de febrero de 1990 y N° 73 de 15 de marzo de 1993 y se reglamenta el trámite para la expedición de los permisos para portar armas de fuego.

Sostiene el demandante que el mencionado decreto viola los artículos 2 y 307 de la Constitución los cuales son del siguiente tenor literal:

**"ARTÍCULO 2.** El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

**ARTÍCULO 307.** Sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. Para su fabricación, importación y exportación, se requerirá permiso previo del Ejecutivo. La Ley definirá las armas que no deben considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso."

La firma demandante considera que los artículos por ella impugnados violan, de manera directa, el artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá por cuanto, la definición de las armas que no deban considerarse como de guerra y la reglamentación de su importación, fabricación y uso debe ser hecha por Ley en sentido material y formal y no por un decreto del Órgano Ejecutivo. Señala el demandante que el uso de armas que no son de guerra está reglamentado por el Código Administrativo, que es Ley de la República, por lo que tal reglamentación sólo puede ser modificada por otra ley expedida por el Órgano Legislativo con el cumplimiento de las formalidades constitucionales y no por un Decreto Ejecutivo.

También se señala violado, en concepto de violación directa, el artículo 2º de la Constitución Política que consagra la separación de los órganos mediante los cuales se ejerce el poder público. La violación consiste, según el

demandante, en la invasión de la esfera de competencia constitucional propia de otro órgano del Estado como consecuencia de haber modificado disposiciones del Código Administrativo.

### II. La postura del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación rindió concepto mediante la Vista N° 6 de 8 de febrero de 1995. En dicho escrito el citado funcionario estima que no ha sido infringida la segunda parte del artículo 307 de la Constitución Nacional. En este sentido señala que si bien la definición de las armas que no deban considerarse como de guerra y la reglamentación de su uso debe ser hecha por ley y no por decreto del Órgano Ejecutivo, pues la parte final del artículo 307 de la actual Constitución contempla la figura conocida como **reserva legal**, que faculta al legislador mediante la ley, a definir lo que debe entenderse como armas de guerra, y regular lo atinente a su importación, fabricación y uso. A su juicio esta reserva legal ha sido cumplida con la expedición de la Ley 14 del 30 de octubre de 1990, "por la cual se desarrolla el artículo 307 de la Constitución Política, se modifican algunos artículos del Código Fiscal y se dictan otras disposiciones".

Señala igualmente el Procurador que la ley antes mencionada señala en su artículo 6 que para portar armas será necesario obtener el permiso correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto N° 66 de 9 de febrero de 1990, decreto este que fue derogado por la norma objeto de impugnación. De manera que es la propia ley la que remite lo concerniente a la reglamentación del permiso para portar armas de fuego a un Decreto Ejecutivo, el cual puede ser a su vez modificado o derogado por la misma autoridad que lo dictó.

En relación al artículo 2º de la Constitución Política el Procurador considera que tampoco ha sido violado por cuanto si la misma ley remite lo relacionado al trámite para obtener el permiso de portar armas al procedimiento establecido mediante un decreto ejecutivo, entonces el Órgano Ejecutivo, al expedir el decreto en cuestión, no ha invadido en ningún momento la esfera de competencia del Órgano Legislativo.

### III. Decisión de la Corte.

Una vez expuestos los argumentos del demandante, y el concepto vertido por el Procurador General de la Nación, entra el Pleno a considerar la pretensión que se formula en la demanda.

Dado que el acto impugnado reglamenta el trámite para la expedición de los permisos para portar armas de fuego se hace necesario plasmar ciertas observaciones en torno a la potestad reglamentaria. La Corte ha señalado con anterioridad que la facultad del Presidente de la República, con el Ministro respectivo, de reglamentar las leyes se encuentra prevista en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional. Esta potestad debe ejercerse sin apartarse del texto ni del espíritu de la Ley que reglamenta y es lo que se conoce con el nombre de potestad reglamentaria tradicional.

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

En virtud de la potestad reglamentaria, y así lo ha señalado esta Corte en innumerables ocasiones, el Presidente de la República y el Ministro del Ramo pueden, pues, expedir reglamentos de las leyes. El reglamento, sostienen los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández es "toda norma escrita dictada por la Administración" (*Curso de Derecho Administrativo*.

Tomo I. Editorial Civitas, 5º edición, Madrid, 1989, pág. 195). Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne lo definen como "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan por tanto, situaciones objetivas impersonales" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3ª Edición Actualizada, Buenos Aires, 1991, págs. 103).

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

Igualmente, ha señalado esta Corte, los reglamentos de ejecución de las leyes a los cuales se refiere el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento de las leyes. Los límites para este tipo de reglamentación consisten en la imposibilidad de alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan. Un ejemplo de este tipo de reglamento lo es el Decreto Ejecutivo N° 14 de 1990 el cual es un reglamento de ejecución de diversas normas del Código de Trabajo.

Una segunda clase de reglamentos son los denominados reglamentos autónomos que son aquellos que no reglamentan ley alguna sino que la Administración en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos en que el Ejecutivo crea reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentadas que no invadan la zona reservada a la Ley.

Una tercera especie de reglamento son los llamados reglamentos de necesidad o de urgencia que son los dictados por gobiernos de jure, en materia reservada a las leyes. Dichos reglamentos tienen un carácter excepcional por cuanto se fundamentan en la necesidad o la urgencia de dictarlos para hacerle frente a una calamidad o por urgentes razones de interés público cuando el Parlamento está en receso o no se encuentra reunido.

En el caso que nos ocupa, el acto impugnado recae sobre la primera categoría, es decir, se trata de un reglamento de ejecución de la Ley.

A este respecto tenemos, y así lo hemos señalado con anterioridad, que la potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "reserva de ley" como de la naturaleza de los reglamentos de ejecución de la ley, que se encuentran subordinados a ésta.

Cabe señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de normativa del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley" (Derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, pág. 19).

Existen, pues, límites de carácter formal y de índole material a la potestad reglamentaria. Los límites formales ataúnen entre otros, el respeto a las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respeto por el procedimiento legal. En nuestro país la potestad reglamentaria de las leyes puede extenderse

a diversas materias del campo jurídico en las cuales el Órgano Ejecutivo tenga asignado algún papel.

En el presente caso, se alega la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 409 del 12 de agosto de 1994, por el cual se derogan los Decretos Ejecutivos N° 66 de 9 de febrero de 1990 y N° 73 del 15 de marzo de 1993, y se reglamenta el trámite para la expedición de los permisos para portar armas de fuego.

El demandante fundamenta su pretensión en base a la supuesta violación del artículo 307 de la Constitución Política que establece que la **ley** definirá las armas que no deban considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso. La violación se da, a juicio del demandante, porque el decreto ejecutivo impugnado regula una materia que la Constitución señala debe regularse por ley.

En este sentido, es necesario tener presente que si bien es cierto la parte final del artículo 307 de la Constitución Nacional faculta al legislador a definir lo que debe considerarse como armas que no son de guerra y reglamentar su importación fabricación y uso, es decir, que prevé una reserva legal sobre dicha materia, dicha reserva legal no ha sido violada por el decreto cuya inconstitucionalidad analizamos. Ello es así, a juicio de esta Corporación, por cuanto la Ley 14 de 30 de octubre de 1990, por medio de la cual se desarrolla el artículo 307 de la Constitución Política define, en su artículo 4, lo que se entiende por armas de fuego que no son de guerra dando fiel cumplimiento a lo establecido en la norma constitucional antes aludida. A su vez, el artículo 6 establece que para portar armas, es decir, para su uso, es necesario obtener el permiso de conformidad con lo establecido en el Decreto N° 66 de 9 de febrero de 1990. Este decreto, a su vez, fue derogado por el decreto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

De lo anterior se colige que es la ley la que remite a un decreto ejecutivo la reglamentación en lo concerniente a permisos para portar armas. Por otro lado, tenemos que el decreto al cual nos remite la ley en cuestión fue derogado por otra norma de igual jerarquía, es decir, por otro decreto ejecutivo el cual, por tratarse de un acto administrativo de carácter reglamentario, puede ser modificado o derogado por la misma autoridad que lo dictó. De modo pues, que el Decreto Ejecutivo N° 409 de 1994 no vulnera el artículo 307 de la Constitución Política. Además es potestad del Presidente de la República velar por la conservación del orden público, según el artículo 178 numeral 3 de la Constitución, lo cual indica que ese funcionario tiene un papel constitucional en esa materia, con la que la posesión de un permiso para portar armas guarda relación directa.

Tampoco considera el Pleno que se ha infringido el artículo 2º de la Constitución Política que consagra el principio de la separación de los poderes por cuanto en base a las consideraciones antes expuestas en torno a la potestad reglamentaria del Ejecutivo y la facultad de que gozaba este órgano del Estado para reglamentar lo concerniente al uso de armas que no son de guerra con fundamento en la Ley 14 de 1990, el Pleno considera que las normas impugnadas no han invadido la esfera de otro órgano del Estado, en este caso el Órgano Legislativo, y por ende, no se ha dado la violación del artículo 2 de la Constitución Política.

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 Ejecutivo N° 409 del 12 de agosto de 1994, por el cual se derogan los Decretos Ejecutivos N° 66 del 9 de febrero de 1990 y N° 73 del 15 de marzo de 1993.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA A.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES  
(fdo.) RAFAEL GONZÁLEZ

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO MARIO VAN KWARTEL EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY N° 28 DEL 12 DE MARZO DE 1974, DECRETOS EJECUTIVOS N° 37 DEL 15 DE MAYO DE 1974, 294 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1994 Y EL DECRETO N° 7 DEL 10 DE ENERO DE 1995. MAGISTRADO PONENTE: RAFAEL A. GONZÁLEZ. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado **MARIO VAN KWARTEL** ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra el inciso final del artículo 1° de la Ley N° 28 de 12 de marzo de 1974, por medio de la cual se modifica la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, y contra los Decretos Ejecutivos N° 37 de 15 de mayo de 1974, 294 de 7 de diciembre de 1994 y el número 7 de 10 de enero de 1995.

Encontrándose el presente negocio constitucional para resolver su admisibilidad, el Pleno adelanta las siguientes consideraciones.

La pretensión del recurrente consiste en la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 28 de 12 de marzo de 1974, por medio de la cual se modifica la Ley N° 93 de 4 de octubre de 1973, por considerarlo violatorio del artículo 157 de la Constitución Nacional y que, "... como consecuencia de esta violación, todos los demás decretos ejecutivos dictados con fundamento en la disposición legal acusada devienen en inconstitucionales y, por tal motivo, también hemos procedido a impugnarlos."

Al respecto, cabe destacar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia proferida el 3 de mayo de 1982, declaró "... QUE NO SON INCONSTITUCIONALES el Art. 1° de la Ley 93 de 1973, reformado por la ley 28 de 1974 ni el Decreto N° 37 de 1974."

Como ya ha señalado esta corporación judicial en numerosas ocasiones, no es posible realizar un doble examen en materia constitucional. Cuando la Corte ha decidido el fondo de la materia acusada, desaparece la necesidad de dictar un nuevo pronunciamiento.

En vista de que el Pleno ya ha proferido una decisión en relación con el artículo 1° de la Ley 93 de 1973, reformado por la ley 28 de 1974, la Corte no debe admitir la presente acción constitucional, por haberse configurado cosa juzgada en cuanto a la materia demandada en ella, en virtud de lo dispuesto por el artículo 203 de la Constitución Nacional, que establece que las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control constitucional, tienen el carácter de finales, definitivas y obligatorias.

Por tanto, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado MARIO VAN KWARTEL.

Notifíquese.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ  
(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE  
(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA  
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) DÍDIMO RÍOS V.  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS  
(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General