

Con relación a los artículos 265 y 274 del Estatuto Fundamental, tampoco resultan infringidas por cuanto que estas disposiciones constitucionales se refieren específicamente a la elaboración del presupuesto, que debe contener todas las inversiones, ingresos y egresos, así como todas las entradas y salidas en materia presupuestaria, y en nada se relacionan con la censura realizada por la activadora constitucional en relación a que si las tarifas que se le autorizan al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en materia de salud animal y protección ambiental constituyen un impuesto o no.

Vale la pena destacar que, aún cuando la posición de la demandante sea acertada en el sentido de que el acto censurado constituye una tasa, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado que basta la autorización legislativa para que la entidad pública pueda fijar tasas por los servicios que prestan. En el presente caso, la propia accionante ha manifestado que existe una ley que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a cobrar ciertas tarifas por los servicios que se prestan. En esa labor, se ha indicado que:

"Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho Nullum Tributum Sine Lege, no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Las tasas por ser un tributo, están sujetas al principio de que sólo pueden ser creadas por ley. Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por ley orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, N° 12 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas Instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizados por sus respectivas leyes orgánicas". (Registro Judicial, Agosto de 1994, pág.128).

Con vista de que el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, no vulneran los artículos 48, numeral 10 del artículo 153 y los artículos 265 y 274 de la Constitución Política, esta Corporación de Justicia considera necesario declarar su constitucionalidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, constitutiva del Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se establece la Organización Mundial del Comercio.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

EMETERIO MILLER -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- GRACIELA J. DIXON C. --
ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, EN REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ, CONTRA UNA PARTE DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 1º Y EL SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO PÁRRAFO DEL ARTICULO 2º DE LA LEY Nº 26 DEL 4 DE JUNIO DE 2001. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE JULIO DE DOS MIL TRES (2003).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Pleno
Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.
Fecha: 17 de Julio de 2003
Materia: Inconstitucionalidad
Expediente: Acción de inconstitucionalidad
963-01

VISTOS:

La firma de abogados Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación del Sindicato de Industriales de Panamá, ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra parte del segundo párrafo del artículo 1 y el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley 26, de 4 de junio de 2001 (G.O. No. 24,317, de 6 de junio de 2001), que modifica los artículos 23 y 25 de la Ley 28 de 1995 sobre universalización de incentivos a la producción.

I. Hechos fundamentales de la pretensión de inconstitucionalidad

Los fundamentos fácticos mezclados con argumentos jurídicos que esboza el demandante están centrados en que antes de ser aprobada la Ley 26 de 2001 como Ley de la República, el Proyecto No.95 destinado a introducir modificaciones a los artículos 23 y 25 de la Ley 28 de 1995, fue objetado por el Órgano Ejecutivo debido a razones de inexequibilidad e inconveniencia, y para ello alude a la Nota No. DP-MM-021, de 9 de febrero de 2001, que contenía las mencionadas objeciones, basadas, según el demandante, en que el Legislativo se inmiscuía en materia de competencia del Ejecutivo, de conformidad con los artículos 195, numeral 7, y 153, numerales 11 y 12 de la Constitución.

Estas normas aluden a la regulación de la materia arancelaria (entre otras previstas por el numeral 11) y a la modificación de la estructura de la Administración Pública nacional a petición del Ejecutivo. Por ello, en cuanto a esto último, afirma en los fundamentos que se viola el artículo 2 de la Constitución sobre separación de los poderes estatales y el artículo 4 ibídem, por cuanto la Ley 26 de 2001 acusada lesiona compromisos internacionales pactados por Panamá en ocasión de su adhesión a la OMC, y se alteran las condiciones bajo las cuales los demás países podían desenvolver sus vínculos comerciales con la República (Cfr. fojas 54 a 60).

Tales fundamentos son recalados y ampliados por el demandante al exponer la forma como considera fueron vulneradas las normas constitucionales ya mencionadas. Veamos:

II. Disposiciones constitucionales que se afirman violadas y conceptos de las infracciones

A decir del demandante, el párrafo del artículo 1 y el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley 26 de 2001 violan los artículos 195, numeral 7, 153, numeral 11; 2 y 4 de la Constitución Política.

La primera norma legal que se afirma violatoria de la Constitución está inserta en el segundo párrafo del artículo 1 de la referida Ley 26, de 4 de junio de 2001, y para una comprensión integral se transcribe el párrafo completo al que accede el extracto que se afirma infringe la Constitución:

"Mientras estén vigentes los precitados contratos con la Nación y los registros oficiales de la industria nacional, el Ministro de Comercio e Industrias ejercerá las facultades legales para la debida ejecución de estos regímenes de fomento, excepto los productos indicados como sensativos que tienen su régimen especial indicado en el artículo 25 de esta Ley, cuyas facultades legales serán ejercidas por la comisión ad-hoc a la que hace referencia el artículo 147 de la Ley 23 de 1997.

..."

Por otra parte, el segundo, tercer y cuarto inciso del artículo 2 de la citada Ley, modificatorio del 25 de la Ley 28 de 1995, preceptúan lo siguiente:

"En el caso de importación de insumos o materias primas de origen agropecuario, industrial u otros, que a juicio del Órgano Ejecutivo sean productos sensativos, y de los que estén incluidos en la lista CXLI de la Ley 23 de 1997, Sección 1-B, calificados como sensativos para la economía nacional, se manejarán bajo un régimen de licencias y contingentes arancelarios.

Cuando los productos antes mencionados excedan el volumen de importación establecido en el contingente arancelario, pagarán el arancel negociado ante la OMC en todos sus dígitos arancelarios, de acuerdo con la desgravación gradual establecida en la Ley 23 de 1997.

Cuando se agote el contingente ordinario y la comisión ad-hoc, a que se refiere el artículo 147 de la Ley 23 de 1997, recomienda al Órgano Ejecutivo previa consulta con los gremios representativos legalmente constituidos del rubro respectivo, se podrá autorizar la importación de la cantidad específica para asegurar el abastecimiento normal del producto en el país".

Según el actor, estas disposiciones legales violan los artículos 195 numeral 7, 153, numeral 11; 2 y 4 de la Constitución de la República.

El artículo 195 constitucional establece las funciones del Consejo de Gabinete, y como tales, el numeral 7 prescribe a cargo del cuerpo colegiado:

"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 Organo Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Organo Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Organo Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad".

La infracción de esta norma se afirma ocurrida de modo directo porque, en opinión del actor, es claro que el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley 26 de 2001 le otorga al Órgano Legislativo la función de fijar y modificar aranceles para ciertos productos al producirse ciertas condiciones.

El postulante en este cargo se refiere que en 1983, mediante acto constitucional, se insertó en el Estatuto Fundamental una figura procedente del derecho colombiano que, a su vez, fue extraída del derecho francés, conocida como "Leyes cuadro, Leyes marco o Leyes programa", institución circunscrita a definir los principios de las reformas "a realizar, a trazar un marco y encargar al Ejecutivo, habilitado para ello, a ejercer sus funciones" (foja 61).

Siguiendo el pensamiento del constitucionalista del mencionado país latinoamericano, Carlos Sáchica, el postulante agrega que las leyes marco fijan el marco, las pautas generales, las condiciones y límites para el ejercicio de las competencias del Ejecutivo, pero no regulan exhaustivamente la materia, sino que establecen las reglas generales sobre materias determinadas dejando la posibilidad al Órgano Ejecutivo de "completar el cuadro normativo" sobre el tema o materia.

Apoyado en la génesis de la normativa constitucional invocada como violada, el actor transcribe parte del Acta No. 22 de la Comisión Reformas de la Constitución (de 1983), en que se debatió la regulación de la materia de aranceles, y un fallo del Pleno de la

Corte Suprema de Justicia que destaca que cuando el Órgano Legislativo no haya dictado la Ley o Leyes que contengan las normas correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones, con apoyo en una base constitucional.

Aúna a su dicho parte de lo expresado por el doctor Rogelio Fábrega Zarak, miembro de este Tribunal Colegiado, en una obra sobre el "Régimen Arancelario y las Leyes Cuadro en Panamá" (1991), según quien, en la medida que el "Legislativo, so pretexto de adoptar normas generales o específicas destinadas a regular la atribución del Consejo de Gabinete, fije, modifique o adopte disposiciones sobre la materia reservada por la Constitución a éste, asume funciones que la Ley Fundamental ubica en otro Órgano del Estado, y, por tanto, incurre en una violación a la Constitución". Opinión que para el actor es similar a la expuesta sobre el tema por el colombiano Vidal Perdomo.

Es el caso que con esta Ley se han dictado normas no generales con lo que se ejerce de manera contraria a la Constitución la función del Consejo de Gabinete de fijar los aranceles (Cfr. foja 63).

La segunda norma constitucional que se estima violada es el artículo 153, numeral 11, que se refiere a la función legislativa ejercida por la Asamblea Legislativa. En cumplimiento de aquélla, el parlamento puede:

"11. 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, cuando con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar o 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 la aduana."

Para el demandante, la norma copiada limita al Órgano Legislativo a dictar normas generales o específicas a las que debe ajustarse el Órgano Ejecutivo en cumplimiento de sus funciones; pero no le concede la facultad de atribuirse funciones de este órgano del Estado para negociar y contratar empréstitos, organizar el crédito público, entre otras mencionadas por la disposición constitucional, por ello, la Ley 26 excede el precepto de la Constitución y el tercer párrafo de su artículo 2 transgrede la disposición constitucional de modo directo (foja 64).

Mediante una afirmación confusa, el actor señala que "...la Ley No. 26 acusada desborda lo preceptuado en la norma constitucional antes citada y le abroga al Órgano Legislativo funciones privativas del Consejo de Gabinete" (*ibidem*. Subraya el Pleno).

La siguiente disposición de la Constitución que se estima conculcada es el numeral 12 del artículo 153, que textualmente preceptúa como atribución del Hemiciclo Legislativo:

"12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas".

Esta es la tercera norma de la Carta que se asegura violada por el tercer párrafo, artículo 2 de la Ley 26 de 2001, porque según el demandante, se modifica la estructura de competencia y se redistribuyen funciones y negocios actuales del Ministerio de Comercio e Industrias a una Comisión Ad-hoc en la que participan otros ministerios, sin que medie una propuesta del Órgano Ejecutivo en ese sentido.

Lo anterior constituye -afirma- una intromisión del Órgano Legislativo en las funciones del Ejecutivo, y, consecuentemente, una infracción al principio de separaciones de poderes contemplado en el artículo 2 de la Ley Fundamental.

Precisamente esta es la cuarta norma superior que se asegura infringida, la cual ad-literam dispone:

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

En el extremo medular del concepto de la infracción que el actor afirma ha cometido el tercer párrafo del artículo 2 de la Ley 26 de 2001 en detrimento de la norma constitucional, indica que al entrañar una intromisión del Legislativo en las funciones de competencia privativa del Ejecutivo como es fijar los aranceles, se vulnera el capital principio contenido en el precepto constitucional, principio que además se infringe por la redistribución de competencias y funciones del Ministerio de Comercio e Industrias en una Comisión Ad-hoc en que intervienen otros ministerios sin una propuesta del Órgano Ejecutivo para ello.

La última excusa de la Constitución que se asegura ha sido vulnerada es el artículo 4, por el párrafo de artículo 1, y el segundo, tercero y cuarto inciso del artículo 2 de la Ley 26 de 2001.

El artículo 4 dispone que "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

El postulante antes de entrar en el análisis de la manera como estima fue violada esta disposición de rango superior, cita un conjunto de precedentes jurisprudenciales del Pleno emitidos en la década que acaba de fenercer y opiniones doctrinales que se centran en la interpretación del referido artículo; además de la presunta solución ante un eventual conflicto normativo entre una ley ordinaria y aquella aprobatoria de un convenio internacional (fojas 66-69).

En tal sentido, afirma que la violación se produjo de modo directo porque la Ley 26 de 2001 acusada contradice el texto y espíritu de la Ley 23, de 15 de julio de 1997, mediante la cual se aprobó el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC); el protocolo de adhesión de Panamá y sus anexos y la lista de compromisos; y se adecua la legislación interna a las normas internacionales.

El recurrente cita parte del Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de Panamá a la OMC incorporado al protocolo de adhesión, que hoy está contenido en el artículo 294 de la Ley 23 de 1997, punto 13, relativo al régimen arancelario:

"Además, algunos miembros hicieron notar que alrededor del 20 por ciento de las importaciones de Panamá estaban exoneradas del pago de derechos en tanto que insumos para la producción nacional, y preguntaron si Panamá mantendría en vigor tales programas después de su adhesión a la OMC. Respondiendo a estas preguntas, el representante de Panamá, refiriéndose a la facultad del Ejecutivo para modificar los derechos, dijo que la Corte Suprema de Justicia había ratificado la autoridad del Poder Ejecutivo para modificar los aranceles, y en lo concerniente a las exoneraciones de los derechos concedidos a los insumos, dijo que Panamá no sólo mantendría este programa, sino que había aprobado recientemente la Ley No. 28 de 20 de junio de 1995, que permitiría a todos los productores importar sus insumos a un tipo arancelario especial del 3 por ciento ad valorem, cuando esos insumos no se produjiesen en el país" (Subraya la demandante).

Agrega que el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) no únicamente protege el comercio actual sino que dicta las previsiones necesarias para el comercio a futuro. En el caso panameño, las expectativas de las partes contratantes en el sentido de que el arancel preferencial a las importaciones se mantendrían no fueron satisfechas por la Ley 26 de 2001, tampoco el principio de previsibilidad de comercio a futuro. Es por ello que la Ley acusada de inconstitucional contraviene los compromisos y declaraciones oficiales del gobierno de Panamá indicadas al tiempo de su adhesión, que integran nuestras obligaciones de índole internacional, así como el sistema legal incorporado por Ley 23 de 1997 y las expectativas de los miembros de la OMC (Cfr. foja 70).

Expresa quien demanda que la condición de tratado multilateral que reviste el Acuerdo de Marrakech y su importancia como derecho que rige las relaciones comerciales de nuestro país con otros en materia comercial fue reconocida por la Ley 23 de 1997, cuando esta norma establece que "las disposiciones legales a que se hace referencia en este artículo podrán ser modificadas o derogadas, siempre que tales derogaciones o modificaciones no sean contrarias a la letra y al espíritu del Acuerdo de Marrakech y a los compromisos adoptados por la República de Panamá, y agrega en este motivo de infracción lo siguiente:

"La Ley No. 23 de 1997... es una de esas leyes que aprueba acuerdos internacionales que contienen e incorporan un conjunto de valores que integran el núcleo sustancial del orden constitucional y, que tiene además de su valor jurídico individual, una significación para la totalidad del orden jurídico no es conveniente ni apropiado (sic).

La presente Ley, al eliminar las disposiciones anteriores, o introducir nuevas reglas, diferentes a las propuestas por la Ley No. 28 de 1995, para que insumos o materias primas no puedan acogerse a un derecho de importación o arancel preferencial, va en contra de nuestros compromisos y, por ende, de nuestras obligaciones internacionales. Dicha Ley, conlleva una violación del Acuerdo de la OMC y en consecuencia, del artículo 4 de nuestra Carta Magna ..." (foja 71).

En escrito de alegato, la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee reitera los conceptos de infracción a las normas constitucionales ut supra señalados en la demanda (fojas 87 a 109).

III. Opinión del Ministerio Público

Por corresponderle el turno, tocó a la Procuraduría General de la Nación emitir criterio jurídico sobre la presente demanda.

El Procurador General de la Nación, por medio de Vista Fiscal No. 8, de 5 de marzo de 2002, se abstuvo de pronunciarse sobre los argumentos de inconstitucionalidad esgrimidos, por cuanto consideró imposible externar el requerido concepto, ya que a su juicio era necesario que se aportasen con la demanda las pruebas consistentes en las objeciones de inexequibilidad hechas por el Órgano Ejecutivo al entonces proyecto de ley que derivó en la Ley 26 de 2001 cuestionada, y que se corrigieran las transcripciones incompletas de las normas impugnadas (foja 78).

El Ministerio Público solicitó que se rechazara de plano la demanda por improcedente (foja 79).

IV. Decisión del Pleno

Cumplidas las etapas procesales previstas por el Código Judicial para este tipo de asunto, el Tribunal procede a resolverlo en el fondo.

La presente demanda de inconstitucionalidad centra sus argumentos y fundamentos en la infracción de los artículos 195, numeral 7, 153, numerales 11 y 12, así como de los artículos 2 y 4 de la Carta Fundamental. Es de lugar que se analicen por la unidad de materia las dos primeras disposiciones constitucionales con sus respectivos cargos de infracción, ya que ambas normas de valor supra legal regulan una materia que ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte del Pleno de la Corte Suprema, y es el tema de las Leyes cuadro, marco o leyes programa, insertadas en el sistema constitucional patrio a raíz de las modificaciones constitucionales de 1983.

Las decisiones del Pleno acerca de las Leyes cuadro dibujan algunos elementos característicos de la figura y la competencia compartida, bajo ciertos requisitos y condiciones según la Constitución, que poseen el Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo para proveer sobre temas sensitivos de política económica y las finanzas públicas, como son: la negociación y contratación de empréstitos; organización del crédito público; reconocimiento de la deuda nacional y arreglo de su servicio; fijación, modificación de aranceles, tasas y otras disposiciones concernientes al régimen aduanero.

Algunas de esas sentencias referidas a las Leyes cuadro expedidas por el Pleno están fechadas: 25 de junio de 1986 (Ponente: Enrique Bernabé Pérez); 24 de junio de 1992 (Ponente: Carlos Lucas López), 13 de julio de 1992 (Ponente: Edgardo Molino Mola), 22 de septiembre de 1992 (Ponente: Luis Cervantes Díaz), 9 de agosto de 1994 (Ponente: Eloy Alfaro De Alba), 12 de mayo de 1995 (Ponente: Rodrigo Molina Amuy), 29 de febrero de 1996 (Ponente Raúl Trujillo), 31 de marzo de 2000 (Ponente: Humberto Collado Tapia), entre otras.

El postulante sugiere en parte de su argumento que el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 26 de 2001 y el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 2 ibidem, igualmente transgreden los artículos 195 y 153, en sus numerales 7 y 11 respectivamente, en primer lugar porque aparentemente señala con apoyo en la doctrina que el Legislativo ha sobrepasado sus facultades constitucionales al emitir normas "no generales" sobre la referida materia objeto de una Ley cuadro; no obstante, esta opinión tan solo es aparente por cuanto corrige esa apreciación al circunscribir la facultad de dictar la Ley cuadro (general o específica) al Legislativo, pero no la atribución sobre la materia u objeto de regulación por una Ley marco.

Este juicio carece de consistencia y no se compadece con los pronunciamientos diversos de este Tribunal que ha configurado con claridad los ámbitos de competencia tanto del Órgano Ejecutivo como del Legislativo en esta materia.

En efecto, esta Superioridad ha hilvanado empleando la autorizada opinión de la doctrina nacional, entre ellas, las de los doctores Mario Galindo y Rogelio Fábrega Zarak, este último Magistrado de esta Corporación Judicial, quien considera que "mediante el Acto Constitucional de 1983 se ampliaron las atribuciones que sobre el régimen aduanero le había asignado la modificación de 1978 al Consejo de Gabinete, incluyendo, además de la aprobación y modificación del Arancel 'las tasas y demás disposiciones referentes al régimen de aduanas'; pero condicionó el ejercicio de esta atribución a las normas que debía seguir el Consejo de Gabinete, que debían ser adoptadas por la Asamblea Legislativa".

Al referirse específicamente al ordinal 7 del artículo 195 de la Constitución, que recepta la atribución del Órgano Ejecutivo sobre el tema cuestionado, el doctor Rogelio Fábrega Zarak señala que: "La redacción del ordinal 7 del artículo 195 de la Constitución no puede ofrecer, a mi juicio, duda en el sentido de que es una competencia que el ordenamiento en forma expresa le asigna al Consejo de Gabinete, fijándole límites, condiciones o restricciones en su ejercicio, que operan como auténtica 'condictio iuris' para la validez del acto, contenidas precisamente en las leyes cuadro, dentro de cuyas normas legislativas, debe preceptivamente el Consejo de Gabinete ejercer la atribución que le asigna el ordenamiento constitucional" (Cfr. Sentencia de 13 de julio de 1992. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola).

Interpretados armoniosa y coherentemente el artículo 153 que establece como función de la Asamblea Legislativa dictar leyes marco en su numeral 11 y el artículo 195, numeral 7, que atribuye al Consejo de Gabinete ejercer esa competencia subsidiariamente y de pleno derecho, a través de Decretos de Gabinete, cuando el Órgano Legislativo, incurra por inercia u omisión, en la creación de normas de esta naturaleza. Esta reglamentación ejercida "ipso iure" por mandato constitucional ya se ha dicho tiene calidad autónoma o independiente. En la sentencia antes citada el Pleno fue expreso en tal sentido:

"El Consejo de Gabinete tiene facultades de reglamentar las leyes cuadros sobre aranceles que dicte la Asamblea Legislativa o de dictar reglamentos autónomos sobre aranceles que no reglamenten ley alguna en materia de aranceles, cuando la Asamblea Legislativa no haya dictado la mencionada ley cuadro reguladora de los principios generales en materia de aranceles. Las mencionadas facultades están establecidas en el artículo 195 numeral 7 de la Constitución Nacional. En razón de lo expuesto, esta facultad puede ser ejercida por derecho propio de parte del Consejo de Gabinete, esté o no funcionando la Asamblea Legislativa, ya sea para reglamentar una ley cuadro sobre aranceles o para dictar un Decreto de Gabinete que contenga un reglamento autónomo sobre aranceles cuando la Asamblea Legislativa no haya dictado una ley reguladora de los principios generales en materia arancelaria".

Lo anterior significa, en esencia, que si la Asamblea Legislativa ejerce su función normativa sobre la materia de leyes cuadro prevista en el numeral 11 del artículo 153, no existe o incurre en inercia, y correspondería, de ser necesario, al Consejo de Gabinete reglamentar la respectiva Ley marco en atención a la atribución también constitucional prevista en el artículo 195, numeral 7.

El Pleno ha abordado el tema de la reglamentación de la Ley cuadro al señalar que en este último supuesto 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" (Cfr. Sentencia de 24 de junio de 1992. Magistrado Ponente Carlos Lucas López).

A nivel legal, el postulante parte de una premisa no cierta cuando afirma que el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley 26 de 2001 se encarga o tiene por objeto fijar un arancel de importación. Nada más alejado de la realidad; pero, si en gracia de discusión esa opinión fuera válida, no es censurable constitucionalmente toda vez que el Legislativo tiene competencia emanada de la Carta Magna para regular la materia arancelaria.

El artificio que utiliza el demandante de dividir la atribución de la Asamblea sobre el tema en la acción de dictar la Ley cuadro correspondiente; pero que en ese ejercicio no puede seguir según se extrae de su argumento usurpar la función -en cuanto a la materia- del Órgano Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete, no tiene respaldo, tal cual se ha explicado, porque ambos organismos públicos colegiados tienen competencia constitucional para regular el objeto de las leyes cuadro, que ha sido descrita bajo las perspectivas y delimitaciones señaladas por la jurisprudencia constitucional. Por tanto, se descartan los cargos de infracción contra los artículos 153, numeral 11, y 195 numeral 7, de la Ley Fundamental, endilgados en la demanda a los incisos segundo del artículo 1, y segundo, tercero y cuarto del artículo 2, de la Ley 26 de 2001.

En cuanto a la presunta infracción del artículo 2 de la Constitución sobre separación de poderes, ésta se sustenta centralmente en que la Comisión Ad-hoc a la que aluden el segundo párrafo del artículo 1 y el tercero del artículo 2 de la Ley 26 de 2001, Comisión que originariamente está regulada por la Ley 23 de 1997, es inconstitucional porque, a su juicio, la Asamblea Legislativa mediante la Ley censurada creó un organismo en la administración pública nacional sin que haya mediado solicitud o propuesta por parte del Órgano Ejecutivo, lo que también contraviene el artículo 153, numeral 12 de la Constitución, considera el Pleno que no tiene sustento, debido a que el principio de separación de poderes puesto a la palestra por el primer artículo constitucional invocado que toma como basamento el poder público emanado del pueblo, es simplemente un ejemplo de coordinación de funciones administrativas en ocasión de la nueva organización gerencial que en algún sentido exige la adhesión de la República a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Resulta paradójico que el Estado panameño acuda a una ronda de negociaciones de trascendencia para la economía nacional, por su incidencia en el sector comercial y el futuro desarrollo del país en el marco del proceso de globalización o mundialización de la economía, y al mismo tiempo omite o retarde tomar las medidas administrativas pertinentes para cumplir los compromisos internacionales pactados.

La afirmación de quien demanda la inconstitucionalidad de la Ley 26 de 2001, de que el Órgano Legislativo ha alterado la estructura de la Administración Pública sin que mediara una propuesta en tal sentido por el Órgano administrador por excelencia dentro de las tres ramas clásicas del poder público carece de razón, y pierde la perspectiva diáfana contemplada en la Constitución, en el sentido que el ente público encargado de dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y convenios internacionales es el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo.

Esto último reviste interés por cuanto para el perfeccionamiento de tales acuerdos de trascendencia internacional, según nuestro derecho interno, por regla general, se requiere que lo convenido sea sometido a la consideración del Órgano Legislativo, para que en ejercicio de sus funciones legislativas apruebe o desapruebe, antes de su ratificación, los tratados y los convenios de trascendencia internacional que celebre el Ejecutivo (Cfr. artículos 179, numeral 9, y 153, numeral 3, de la C.N.).

De lo que se colige que lo dispuesto en la Ley, precisamente en el párrafo censurado del artículo 1, y en el tercer párrafo del artículo 2 de la Ley 26 de 2001, en cuanto a la referida Comisión Ad-hoc, que por cierto no está diseñada para actuar al margen o como a bien le plazca sino en relación directa con el Órgano Ejecutivo, respecto de los productos o rubros objeto de comercio que requiera el país, fue concebida en la negociación del tratado que hizo el Ejecutivo a través del Ministerio de Comercio e Industrias, que posteriormente mereció la aprobación de la Asamblea mediante Ley 23 de 1997.

Observa la Sala Plena que éste es uno de los típicos ejemplos de colaboración que prevé la Carta entre los poderes del Estado, a tal punto que algunos doctrinarios hablan de separación de funciones por razones meramente lógicas de funcionalidad, gobernabilidad, conveniencia y cooperación coherente entre los poderes del Estado, que se traduce en la frase "armónica colaboración", introducida por el Constituyente de 1941 en nuestro ordenamiento superior, que dejaba claro desde entonces que los poderes estatales tenían la potestad de fungir limitada y separadamente "...pero cooperando armónicamente en la realización de los fines del Estado" (Cfr. artículo 3 de la Constitución de 1941).

Vale indicar que entre los fallos del Pleno sobre el artículo 2 constitucional se ha precisado que el principio de separación de poderes no es absoluto. Tal consideración fue esbozada, entre otros, en fallo de 31 de enero de 2000. Veamos:

"Numerosos tratadistas han formulado comentarios respecto del mencionado principio, llegando a la ineludible conclusión de que la separación de poderes no es absoluta y que, en consecuencia, las ramas del poder público han de ejercer sus funciones 'en armónica colaboración'. El jurista panameño, doctor Dulio Arroyo, después de ofrecer diversos ejemplos relativos a esa 'armónica colaboración', expresa que ésta no es más que un ejercicio armónico de funciones entre las ramas del Poder Público, que sólo puede darse y prestarse en los casos expresa y taxativamente por la Constitución y las Leyes de la República. Es decir, se trata de una colaboración reglamentada, limitada, a los supuestos autorizados por la Constitución y las leyes' (ARROYO, Dulio. 'Sentido y alcance del artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983', en Estudios de Derecho Constitucional panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Editorial Texto Ltda. San José. págs. 151-152). Magistrada Ponente: Mirtza Franceschi de Aguilera).

Puede sin duda preverse que la ausencia o precariedad en la voluntad, medios y formas de desenvolverse la relación entre los órganos estatales a fin de hacer rodar el engranaje público, daría lugar a la disfunción del sistema, cuyo producto sería la ineficacia, el retroceso de la Nación, mediatisando y, en el peor de los casos, imposibilitando la consecución de los fines de bienestar general como cometido institucional del Estado mediante el Gobierno, con la participación imprescindible de todos los sectores de la sociedad.

Las razones precedentes abocan al Pleno a desestimar el cargo de violación del artículo 2 y el 153, numeral 12, de la Carta Magna.

Por último, se estima violado el artículo 4 de la Constitución. Al respecto, ha de tenerse presente que a raíz de las reformas hechas a la Constitución del año 1983, el referido artículo fue modificado sustituyéndose el principio de "rebus sic stantibus" por el de "pacta sunt servanda" (Cfr. sentencia de 14 de junio de 1990. Magistrada Ponente: Aura Guerra de Villalaz). Este último aforismo implica que los acuerdos internacionales deben ser cumplidos por las partes (norma a su vez contenida en el artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados).

No obstante, la Corte ha tenido la oportunidad de precisar la relación entre el derecho internacional y su orden público expresado en su ordenamiento jurídico. Ello precisamente ha ocurrido al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 25 de 1990. En el extracto modular de un fallo fechado el 23 de mayo de 1991, bajo la ponencia del jurista doctor César Quintero, se señala que:

"Si bien es cierto que los Convenios No. 87 y No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Panamá pueden ser aplicables a los empleados públicos en materia de libertad sindical, no es menos cierto que aún si, en gracia de discusión, se admitiera que la Ley 25 de 1990 se opone a ello la consecuencia jurídica que se seguiría no sería la inconstitucionalidad de la Ley 25 sino la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como lo señalan éstos".

Por ello, cabe insistir en el pronunciamiento de diciembre de 1993 ut supra, en el sentido que el artículo 4 de la Constitución es una declaración que hace nuestro país a la comunidad internacional, en el sentido de que se somete a las normas que se dicten en busca de una mejor convivencia mundial, las que irá adecuando a su ordenamiento jurídico interno (Cfr. sentencia de 25 de octubre de 1996. Magistrado ponente: Rogelio Fábrega Zarak).

Es claro que el artículo constitucional no ha sido violado porque la República mediante la Ley 23 de 1997 precisamente insertó en su ordenamiento jurídico el Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se constituye la Organización Mundial del Comercio. También mediante esta Ley se adoptaron medidas por el Estado panameño para dar cumplimiento al convenio internacional.

Dentro de este contexto y propósito es inapropiado afirmar la inconstitucionalidad de una Ley o artículos en específico de un instrumento jurídico como la Ley 26 de 2001, que precisamente refiere o reenvía a lo acordado por la República durante las rondas de negociaciones y etapas que la misma comprendió, que significó para nuestro país cumplir con los procedimientos constitucionales y legales previos.

Se descarta también la alegada infracción del artículo 4 de la Constitución.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES el párrafo invocado del artículo 1, ni el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley 26, de 4 de junio de 2001, dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la citadas disposiciones legales por la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, en representación del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP).

Notifíquese,

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

VIRGILIO TRUJILLO L. -- GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- EMETERIO MILLER
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO BALBIO RIVAS CEDEÑO, EN REPRESENTACIÓN DE TEODORO LINARES LÓPEZ, CONTRA LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA DE 8 DE MAYO DE 2002, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL, LA CUAL CONFIRMA LA SENTENCIA PJCD-3 N°60-2001. PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE JULIO DE DOS MIL TRES (2003).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	César Pereira Burgos
Fecha:	23 de julio de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad
Expediente:	Acción de inconstitucionalidad 488-03

VISTOS:

El licenciado Balbino Rivas Cedeño, actuando en nombre y representación de Teodoro Linares López, ha presentado acción de inconstitucionalidad contra la sentencia de segunda instancia de 8 de mayo de 2002, proferida por el Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial dentro del proceso laboral propuesto por Linares López contra la sociedad Roscam S. A., la cual confirma la sentencia PJCD-3 No. 60-2001, de 4 de septiembre de 2001, que declara justificado el despido del trabajador Linares López y absuelve a la empresa demandada.

La ritualidad procesal asignada a la iniciativa constitucional exige que en este momento jurídico, se determine el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad contenidos en los artículos 101, 665 y 2559 y siguientes del Código Judicial, así como en los criterios jurisprudenciales que esta Superioridad ha emitido en la materia.

En tal empeño, se comprueba en primera instancia que el accionante satisface la exigencia de dirigir el libelo al Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo plantea el supracitado artículo 101. De igual manera, se constata el correcto cumplimiento de los requisitos comunes a toda demanda, desarrollados en el artículo 665.

Con relación a los presupuestos que enumera el artículo 2560 del Código Judicial, el Pleno advierte que el requerimiento que concierne a la sección de las disposiciones constitucionales infringidas no ha sido atendido de manera satisfactoria. En primer término, el actor invoca la infracción, entre otros, del artículo 32 de la Constitución Nacional, pero omite señalar si la concurrencia de tal precepto sobrevino por violación directa, indebida aplicación o errónea interpretación, tal como lo tiene establecido la jurisprudencia de esta Corporación de Justicia en temas de infracción literal de una norma constitucional (Cfr. Sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 11 de mayo de 1999 y 14 de diciembre de 2001).

Aunado al defecto formal resaltado, se aprecia otro de mayor gravedad y es que la pretensión expuesta en el aparte de las disposiciones aducidas como violadas, no recae en el plano de infracción constitucional sino en el de la mera legalidad, lo cual torna improcedente la iniciativa propuesta. En esa línea de pensamiento, se puede resaltar que la argumentación fáctica empleada por el demandante para sustentar la acción constitucional, está dirigida medularmente a censurar la causal de despido justificado de acoso sexual contenida en el numeral 15 del artículo 213 A del Código de Trabajo, considerada por la autoridad jurisdiccional para desatar la controversia laboral que se le planteó. Es así que el actor manifiesta que la sentencia tachada de inconstitucional no garantiza "la existencia de la causal justificada de acoso sexual, es decir, debió percatarse si, en efecto, concurrieron los elementos que son la esencia del acoso sexual... Y al no estar consignados tales requisitos, la causal que se invocó no está debidamente probada" (f.6).

Salta a la vista, que el accionista pretende traer al escenario constitucional una pretensión sobre la adecuada valoración de medios de prueba para configurar una causal de despido, lo cual no puede ser atendido ni enmendado mediante la iniciativa ensayada, pues de permitirse tal situación, indudablemente que se estaría convirtiendo al tribunal constitucional en un juez de instancia.

Esta Corporación de Justicia ha sido uniforme en señalar que los errores in iudicando que haya cometido la autoridad jurisdiccional al desplegar la función jurídica de valorar piezas de convicción o aplicar o interpretar leyes o normas, no pueden ser censurados mediante la acción de inconstitucionalidad. Así se ha dicho:

"Cuando el Pleno de la Corte ejerce la atribución de Tribunal Constitucional que le confiere el citado numeral 1 del artículo 203, realiza una función distinta a las que realizan los tribunales ordinarios de justicia. Su misión no es administrar justicia en determinada causa; por el contrario, es de mucha más envergadura, pues debe velar por la guarda e integridad de la Constitución.