

de esta Ley, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Evaluación del Desempeño, para alcanzar la estabilidad en el cargo.

Como se ha podido apreciar, la disposición que fue acusada de inconstitucional en su contenido sufrió modificaciones significativas y trascendentales en su sustancia, eliminando el requisito de 5 años de continuidad laboral para adquirir la estabilidad del cargo dentro de la Caja de Seguro Social como funcionarios administrativos, lo cual constituía, precisamente, la base fundamental en la que se apoyaba esta acción de inconstitucionalidad.

Todo parece indicar entonces que la razón de ser o el objeto de esta demanda ha desaparecido, en vista que la nueva norma referente a la estabilidad del puesto en la Caja de Seguro Social, introduce una serie de requerimientos para tratar de reglamentar la manera en que un servidor público de dicha institución puede adquirir la estabilidad en el puesto, midiendo el grado de preparación y competencia de la persona para ocupar el cargo, según lo establece, precisamente, el artículo 302 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, lo que correspondería en derecho debido al análisis jurídico realizado es determinar que en el presente negocio de naturaleza constitucional ha operado el fenómeno jurídico denominado como sustracción de materia, y ello procede a declararse de inmediato.

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 HAY SUSTRACCIÓN DE MATERIA en el presente negocio constitucional, ORDENA el cese del procedimiento y el archivo del expediente.

Notifíquese y archívese.

JACINTO A. CÁRDENAS M.

JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO -- Juan Francisco Castillo -- Virgilio trujillo I. -- GRACIELA J. DIXON C. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)

---

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO JORGE LUIS HERRERA PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 297 DEL CÓDIGO FISCAL. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. - PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE MAYO DE DOS MIL SEIS (2006)

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	19 de Mayo de 2006
Materia:	Inconstitucionalidad
	Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	763-05

VISTOS:

El licenciado Jorge Luis Herrera ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional el artículo 297 del Código Fiscal, según como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley No.9 de 21 de febrero de 2005, publicada en la Gaceta Oficial No.25,243 de 23 de febrero de 2005.

Por admitida la presente iniciativa constitucional, procede el Pleno de esta Corporación de Justicia a resolver lo que en derecho corresponda.

#### HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

El activador constitucional manifiesta que por medio de la Ley No.9 de 21 de febrero de 2005, publicada en la Gaceta Oficial No.25,243 de 23 de febrero de 2005, se modificó el artículo 297 del Código Fiscal, que establece sanciones a las infracciones del Capítulo V, Título VI, del Libro I de dicho Código, así como también las infracciones a las disposiciones legales que regulan la pesca en Panamá.

Agrega el actor, que por ser una norma contenida en el Código Fiscal debió ser adoptada y propuesta por los órganos debidamente legitimados para ello. Además, indica que el artículo 297 señalado "impide a las autoridades de la República puedan asegurar de manera efectiva los deberes y derechos individuales y sociales de los ciudadanos". Y conocido es, expresa el actor, que todos los ciudadanos tienen derecho a un proceso justo (fs.2-3).

#### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La primera disposición constitucional que el actor considera infringida es el artículo 17 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por omisión. Ello, según el demandante, porque las autoridades están obligadas a garantizar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y en el presente caso las autoridades están impidiendo que exista un juicio imparcial y una efectiva defensa.

El artículo 32 de la Constitución Política también es citado por el activador constitucional como vulnerado en concepto de violación directa por omisión. Considera el actor que si se hubiere tenido en cuenta el contenido de esta norma constitucional “sin lugar a dudas hubiese concluido que el mecanismo de repartición de multas establecido en el artículo 297 del Código Fiscal violenta, ostensiblemente, el artículo 32 de la Constitución Nacional ya que impide que las personas puedan ser juzgadas y sancionadas por un organismo imparcial, puesto que dicho organismo y personas que lo componen obtendrán beneficios personales de las multas que se impongan”.

La última disposición constitucional citada como infringida es el numeral 1 del artículo 165 del Estatuto Fundamental, en el mismo concepto de infracción. El activador constitucional sustenta esta violación, porque la modificación al artículo 297 del Código Fiscal no fue propuesta por ninguna de las autoridades competentes establecidas para proponer reformas cuando las leyes sean orgánicas, sino que, por el contrario, la misma fue iniciativa de la Diputada Hermisenda Perea, por lo que “no se cumplió con lo establecido por la Constitución Nacional para expedir una Ley de carácter orgánica” (fs.3-6).

#### OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista No.15 de 29 de agosto de 2005, la Procuradora General de la Nación solicitó al Pleno de la Corte que fallara indicando que no era inconstitucional el artículo 297 del Código Fiscal.

La representante del Ministerio Público fundamentó su solicitud en el hecho de que el artículo 17 de la Constitución Política citado por el actor como violado, es una disposición de contenido programático que sólo contiene los fines para los cuales han sido instituidas las autoridades de la República de Panamá.

Con respecto a la supuesta violación del artículo 32 constitucional, la Procuradora opina que el acto atacado no lesiona dicha disposición constitucional, toda vez que lo importante de la garantía del debido proceso es que “se respeten los trámites legales establecidos, ser juzgado por autoridad competente y la imposibilidad del doble juzgamiento, en este caso a nivel administrativo”. Por ello, agrega la Procuradora General de la Nación que esa situación no afecta la imparcialidad del ente administrativo de resolver alguna controversia que se suscite.

Finalmente la representante del Ministerio Público expresa su imposibilidad de emitir un criterio sobre la supuesta violación del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política, en vista que el activador constitucional no aportó conjuntamente con la demanda “copia certificada por la Secretaría General de la Asamblea Nacional que me permita observar quién propuso la citada Ley...” (fs.12-18).

#### FASE DE ALEGATOS

El licenciado Jorge Luis Herrera presentó alegatos en los que reitera su solicitud que se declare la inconstitucionalidad del artículo 297 del Código Judicial (fs.27-29).

#### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Por conocidos todos los aspectos medulares que rodean la interposición de esta demanda de inconstitucionalidad procede el Pleno de esta Corporación de Justicia a pronunciarse al respecto.

El activador constitucional demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 297 del Código Fiscal, según como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley No.9 de 21 de febrero de 2005, porque considera que atenta contra las verdaderas funciones que deben cumplir las autoridades en nuestro país, además que lesiona la garantía constitucional del debido proceso, pues no existe una verdadera imparcialidad por parte de las autoridades administrativas al resolver alguna controversia que se suscite de esta naturaleza, toda vez que estas se convertirán en juez y parte al obtener beneficios económicos por razón de una serie de incentivos que se prevén para los servidores públicos que realicen la función de abordaje, conducción, así como la detección de las naves que se dediquen a la pesca ilegal e igualmente indica un beneficio a favor de la persona que realice la denuncia respectiva.

El otro aspecto por medio de la cual se cuestiona la constitucionalidad del mencionado artículo 297, es que por tratarse de una reforma a un artículo de un Código Nacional, dicha reforma no fue propuesta por quienes, constitucionalmente, tienen competencia para ello.

Para mayor comprensión con relación al presente debate constitucional, esta Superioridad considera oportuno transcribir la norma acusada de inconstitucional:

“Artículo 297: Cualquier infracción de las disposiciones sobre la pesca de este Capítulo o de las normas reglamentarias, será sancionada con multa de cincuenta balboas (B/.50.00) por cada tonelada de registro bruto y con cien balboas (B/.100.00) por cada tonelada de registro bruto en caso de reincidencia general y el comiso del producto y del arte de pesca ilegal o no autorizado, cuando se trate de naves de servicio interior.

Cuando se trate de naves de servicio internacional o abanderadas en el extranjero, dicha infracción será sancionada con el comiso del producto y con multa de mil balboas (B/.1,000.00) por cada tonelada de registro bruto y de dos mil (B/.2,000.00) por tonelada de registro bruto en caso de reincidencia general. La multa mínima que se imponga será por la suma de diez mil balboas (B/10,000.00).

En caso de reincidencia especial podrá decretarse el comiso de la nave.

El 30% del producto de las multas impuestas y recaudadas será dividido entre los funcionarios del Estado que realicen el abordaje, conducción y detención de la nave infractora y la persona que efectúe la denuncia a razón de 25% y 5%

respectivamente. El 70% restante será incorporado al Presupuesto General del Estado vigente para la Autoridad Marítima de Panamá y esta lo asignará, en forma exclusiva, a la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros a través de la constitución de un fondo especial de autogestión que será utilizado en sus labores de monitoreo, control y fiscalización.

civil y penalmente en caso de falsedad en los hechos denunciados". Las multas serán impuestas por el Director General de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá.

Las personas que denuncien las infracciones al presente Capítulo lo harán bajo la gravedad del juramento, y serán responsables

Con respecto a las violaciones alegadas por el activador constitucional, esta Corporación de Justicia debe manifestar que no procede la violación del artículo 17 de la Constitución Política, porque efectivamente es una disposición constitucional de contenido programático carente del elemento coercitivo propio de las normas jurídicas operativas en vista que en las normas programáticas no se consagran derechos ni garantías a favor de los ciudadanos o susceptibles de ser vulneradas o lesionadas.

Es más, ni siquiera se advierte su posible violación derivada de otra norma constitucional, porque tampoco aprecia que el artículo 297 del Código Fiscal lesione disposición constitucional alguna, como a continuación se explica.

Y es que la garantía constitucional del debido proceso no ha sido infringida, porque la norma que se considera atenta contra nuestro ordenamiento constitucional no prohíbe, ni restringe ningún derecho ni garantía constitucionalmente reconocido. Ciertamente que el artículo 297 del Código Fiscal fija un porcentaje para el funcionario público que realice el abordaje o conducción de la nave que se esté dedicando a la pesca ilegal, que también se establece un porcentaje a la persona que haga la denuncia y el mayor porcentaje está destinado al Presupuesto General del Estado.

Pero es que esa situación no implica una violación al debido proceso. Se trata de un procedimiento establecido en nuestra legislación fiscal para tratar de combatir la pesca ilegal. Contra la persona o la nave que resulte sancionada le quedan los medios ordinarios de impugnación dentro de la vía gubernativa y el artículo 297 acusado de inconstitucional, en ningún momento señala que se le restringe al sancionado la posibilidad de recurrir, de que pueda ser juzgado por la autoridad competente e imparcial y de conformidad con los trámites legalmente establecidos al momento de la comisión de la supuesta pesca ilegal, de que pueda aportar pruebas lícitas o contradecir las que pudiesen existir en su contra, entre otras cosas.

Ninguna de esas garantías propias del debido proceso resultan lesionadas con la norma legal cuestionada de inconstitucional. Es más, una vez agotada la vía gubernativa el representante de la nave sancionada puede recurrir ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación de Justicia de considerar que se ha violentado el procedimiento legal o de haber sido sancionado injustamente, así como también le quedaría la esfera constitucional tras considerar que ha existido alguna infracción de derechos fundamentales de rango constitucional.

El último aspecto cuestionado por el demandante es la supuesta inconstitucionalidad del artículo 297 del Código Fiscal, porque no fue propuesto por ninguna de las autoridades con competencia para ello, pues señala que dicha modificación fue iniciativa de una sola Diputada de la Asamblea Nacional, lo cual no era viable al tratarse de la modificación de una ley orgánica, como se señaló en párrafos precedentes.

Debemos tener presente, como a groso modo lo manifestó la Procuradora General de la Nación, que la carga de la prueba corresponde al demandante o a quien reclame la pretensión. En el caso que nos ocupa, el activador constitucional no aportó ninguna prueba que demostrara fehacientemente que esa modificación fue propuesta por una sola Diputada de la Asamblea Nacional.

Ahora bien, ciertamente que en materia constitucional existe la Obligación de la Corte de realizar un estudio no sólo con las normas que el actor considere lesionadas, sino con todo el ordenamiento constitucional. A simple vista y del estudio realizado no se advierte que se hayan violado los artículos citados por el demandante, ni ninguno otro de la Constitución Política, además de que lo acusado de inconstitucional no fue ley o un cuerpo legal, sino simplemente el contenido de una disposición.

En consecuencia, por todos los hechos anotados esta Corporación de Justicia considera que lo que corresponde en derecho y según se ha podido constatar es declarar la constitucionalidad del artículo 297 del Código Fiscal.

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 297 del Código Fiscal, según quedó modificado por el artículo 1 de la Ley No.9 de 21 de febrero de 2005.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSÉ A. TROYANO -- HIPOLITO GILL SUAZO -- ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO -- VÍCTOR L. BENAVIDES P. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- ROBERTO GONZALEZ R. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
YANIXSA Y. YUEN (Secretaria General)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO LUIS BARRÍA M., CONTRA LOS ARTÍCULOS 121, 122 Y 124 DE LA LEY 17 DE 1 DE JUNIO DE 2005 (LAS FRASES: "LA VIUDA, "LA CÓNYUGE Y TODAS LAS PALABRAS O FRASES QUE DENTRO DE DICHS ARTÍCULOS, HACEN REFERENCIA A QUE SÓLO LAS MUJERES TIENEN EL DERECHO DE ACCEDER A LA PENSIÓN DE VIUDEZ QUE OTORGA LA CAJA DE SEGURO