

la fecha en que LA CAJA notifique por escrito al CONTRATISTA, las antes referidas aprobaciones;

Para constancia de lo acordado, se firma y expide el presente documento, en la ciudad de Panamá, a los 7 días del mes de diciembre de 1993.

POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL
JORGE ENDARA PANIZA
Director General

POR EL CONTRATISTA
RICARDO GARCIA Q.
Representante Legal

REFRENDANDO

LIC AMILCAR VILLARREAL
Coordinador de la Contraloría en la Caja de Seguro Social
Panamá, 3 de enero de 1994

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 24 de junio de 1992

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO PANAMA, VENTICUATRO (24) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (1992).

V I S T O S:

La firma forense SUCRE Y SUCRE, actuando en nombre y representación de Joaquín J. Vallarino Jr. presentó ante la Sala Tercera de la Corte proceso contencioso administrativo para que se declare nulo por ilegal el artículo 1o. del Decreto No. 68 de 11 de abril de 1990 y dentro del mismo formuló advertencia para que el Pleno de la Corte decida sobre inconstitucionalidad del Decreto Ley No. 5 de 1989 y del Decreto No. 92 de 1990, ambos proferidos por el Consejo de Gabinete.

Surtidas las ritualidades procedimentales del caso y habiéndose agotado la etapa de alegatos, corresponde al Pleno resolver lo impetrado.

La advertencia se apoya en los siguientes hechos:

"PRIMERO: El denominado Presidente Provisional de la República, con el respaldo del denominado Vicepresidente y de su Gabinete, cuyos nombres aparecen en el acto impugnado, expidieron el Decreto-Ley No. 5 de 9 de octubre de 1989. "Por el cual se adoptan medidas sobre el regimen arancelario", promulgado en la Gaceta Oficial No. 21,394 del 10 de octubre de 1989.

SEGUNDO: El Artículo 1o. del Decreto-Ley No. 5 de 1989 deroga los

artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 20 de marzo de 1986.

TERCERO: El Artículo 20. del Decreto-Ley No. 5 de 1989 deroga toda disposición que le sea contraria y dispone que comenzará a regir desde su promulgación.

CUARTO: En consecuencia, mediante el Decreto-Ley No. 5 de 1989 el supuesto Organo Ejecutivo invadió funciones legislativas que la Constitución Política de la República atribuye privativamente a la Asamblea Legislativa, la cual, como es público y notorio, concluyó su período constitucional el 31 de agosto de 1989 sin modificar la Ley 3 de 1986.

QUINTO: Como también es de público y notorio conocimiento, la Asamblea Legislativa, luego de la proclamación de sus nuevos integrantes, inició funciones el 10. de marzo de 1990, esto es, varios meses después de expedido y promulgado el Decreto-Ley No. 5 de 1989.

SEXTO: El Consejo de Gabinete, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, expidió el Decreto de Gabinete No. 92 del 12 de diciembre de 1990 "Por el cual fue promulgado en la Gaceta Oficial No. 21,690 de 21 de diciembre de 1990.

SEPTIMO: El Artículo Primero del Decreto de Gabinete No. 92 de 12 de diciembre de 1990 deroga en todas sus partes el Decreto-Ley No. 5 de 9 de octubre de 1989.

OCTAVO: El Artículo Segundo de dicho Decreto de Gabinete No. 92 de 12 de diciembre de 1990 dispone "Restituir los Artículos 19 y 22 de la Ley No. 3 de 20 de marzo de 1986, a su texto original".

NOVENO: El mismo Artículo Segundo del Decreto de Gabinete No. 92 de 1990 aparentemente reproduce los Artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986, pero lo que en verdad hace es reformarlos, mediante la adición al Artículo 19 de un Parágrafo que no aparece en su texto original promulgado en la Gaceta Oficial No.20,518 del 24 de marzo de 1986.

DECIMO: El Artículo Tercero del Decreto de Gabinete No. 92 de 1990

dispone que empezará a regir desde su promulgación.

UNDECIMO: La función de expedir, reformar o derogar las leyes es privativa de la Asamblea Legislativa, y ésta hasta ahora no ha derogado ni modificado ninguna disposición de la Ley No. 3 del 20 de marzo de 1986.

DUODECIMO: En consecuencia, mediante el Decreto de Gabinete No. 92 del 12 de diciembre de 1990 el Consejo de Gabinete invadió la función de legislar que la Constitución Política de la República atribuye a la Asamblea Legislativa" (fs. 6 y 7).

Con base en los hechos así planteados, pretende el advirtente que la Corte Suprema declare la inconstitucionalidad del Decreto Ley No.5 de 9 de octubre de 1989, (en adelante DECRETO LEY 5/1989) que deroga expresamente los artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986; que tal declaratoria se haga con carácter retroactivo; que se declare, asimismo, la inconstitucionalidad del Decreto No.92 del 12 de diciembre de 1990, expedido por el Consejo de Gabinete (en adelante DECRETO 92/1990) que, a su vez, derogó el DECRETO LEY 5/1989, restituyó los artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986 y, además, los reformó adicionándoles el parágrafo que se comenta en los hechos transcritos.

Las disposiciones constitucionales que se reputan infringidas, son los artículos 153, 2 y 17 de la Carta Magna.

Los cargos de inconstitucionalidad.

El advirtente pretende que, tanto el Decreto Ley 5/1989 como el Decreto 92/1990, son inconstitucionales, porque ambos fueron expedidos por el Consejo de Gabinete invadiendo la competencia privativa de legislar sobre una materia que corresponde por derecho propio a la Asamblea

Legislativa, ya que el primero de ellos derogó expresamente los artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986 y el segundo lo restituyó ambos artículos de la Ley 3, a la vida jurídica, adicionándole una provisión que no aparecía en la misma. Agrega el actor, que la facultad de derogar o modificar una ley formal solo compete al Órgano Legislativo, situación que no se dio en este caso, ya que el Decreto Ley 5/1989 era uno de los llamados "Decretos de Guerra" expedido por un Consejo de Gabinete espurio, sin ninguna legitimidad y el Decreto 92/1990 fue dictado también por el Consejo de Gabinete cuando ya se había integrado y se encontraba sesionando la Asamblea Legislativa, sin que mediara la delegación de funciones "pro tempore" que ésta puede extender al Órgano Ejecutivo para que legisle mediante Decretos Leyes.

La posición del Ministerio Público y de la Contraparte

De conformidad con lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico procesal, se le corrió traslado de la advertencia al Señor Procurador de la Administración, quien por medio de Vista No. 385 del 2 de agosto de 1991 observó: con relación al DECRETO LEY 5/1989, que el Pleno de la Corte mediante fallo de 5 de febrero de 1991, se había abstenido de conocer de la inconstitucionalidad planteada en su contra luego de considerarlo jurídicamente inexistente por haber sido derogado por el Decreto No. 92/1990, y, en cuanto a este último, que no viola los artículos 2, 17 y 153 de nuestra Carta Magna, ni ningún otro artículo de rango constitucional.

En resumen, la posición del precitado funcionario, es la de que los artículos 19 y 22 de la Ley 3 de 1986, que fueron derogados por el artículo 1o. del DECRETO LEY 5/1989, y luego restablecidos y modificados por el DECRETO

92/1990, constituyen por su naturaleza, disposiciones generales en materia de protección arancelaria, en relación con las cuales el Consejo de Gabinete está provisionalmente facultado para legislar por virtud de lo dispuesto en los artículos 195, numeral 7 y 153, numeral 11 de la Constitución Nacional.

La firma Ortega, Durán y Asociados, por su parte, presentó escrito oponiéndose también, a la advertencia de inconstitucionalidad en cuestión, con base en los mismos argumentos utilizados por el representante del Ministerio Público.

Posición del advirtente en su alegato de conclusión.

Frente al hecho cierto de que el Decreto Ley 5/1989 había sido derogado por el Decreto 92/1990, circunstancia que reconoce el propio advirtente en el hecho séptimo y que ello había dado lugar al pronunciamiento de la Corte reconoce la imposibilidad de entrar a conocer sobre su inconstitucionalidad por haberse dado el fenómeno de la sustracción de materia a que alude el señor Procurador, la controversia quedó limitada a la inconstitucionalidad del Decreto 92/1990.

Ubicado frente a este cargo, el Pleno observa que, en efecto, no se trata de un Decreto Ley expedido por el Consejo de Gabinete con base a la delegación de funciones "pro tempore" que autoriza la Constitución Nacional, sino de un Decreto con autonomía propia, expedido por dicho Consejo en virtud de la facultad especial y provisional, que en forma directa y expresa le confiere otro de los preceptos constitucionales para que legisle en determinadas materias, concretamente, para "fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas". Se trata de los

artículos 153 numeral 11 y 195 numeral 7 de la Constitución Nacional, que a la letra estatuyen:

"ARTICULO 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:

.....

11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Organó Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas 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".

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

A propósito de esta innovación constitucional, cuyo origen se ubica en la Constitución francesa de 1958, adoptada en Colombia mediante acto reformativo de 1968,

introducida en Panamá en la reforma constitucional de 1983 el tratadista colombiano Luis Carlos SÁCHICA, citado por el Dr. Mario Galindo en su monografía sobre el tema, señala:

"En 1968 se consideró necesario redistribuir algunas competencias entre el Congreso y la rama Ejecutiva, por razones de orden práctico. Ciertas materias, especialmente las de índole económica, requieren regulación ágil, oportuna y técnica. Además, exigen información vasta y actualizada de que no dispone el Congreso para legislar con acierto.

Por esto, y para no tener que apelar al expediente de la habilitación del Ejecutivo como legislador, mediante la investidura de facultades extraordinarias temporales, que pueden ser negadas por razones políticas, ser tardías o insuficientes, se estimó que en tales campos, en los cuales había legislación anticuada o inercia legislativa, era mejor entregar la iniciativa a Ejecutivo sobre los correspondientes proyectos de ley, y limitar la competencia del Congreso a formular los principios y grandes trazos, dentro de los cuales pueda el gobierno adoptar las medidas concretas y oportunas que cada situación exige.

Por ello han dicho algunos que, en síntesis, lo que se procuró fue un ensanchamiento de la potestad reglamentaria del gobierno. Sin embargo, disentimos de esta apreciación, pues consideramos que lo que se presenta es, más bien, un fenómeno de actividad colegisladora, aunque la del gobierno está más o menos condicionada.

Por esto he preferido denominar estas leyes como leyes directivas o indicativas, por cuanto en ellas simplemente se da una orientación para fijar el sentido en que debe dictar las respectivas regulaciones el gobierno, sin que pueda rebasarlas o burlarlas.

De este modo, se presentan dos niveles normativos: el reducido de los principios o "políticas" que señala el Congreso en la ley-cuadro, y el amplio y detallado que aplica

dichos principios en los correspondientes decretos, con la posibilidad de su permanente actualización". (Galindo, Mario "Leyes Cuadros y Materias Aledañas en el Derecho Panameño", Compilación dirigida por Jorge Fábrega P., Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña. 1987. p. 726-727).

Explicada así la génesis y naturaleza constitucional de las denominadas leyes cuadro o leyes marco, resta únicamente establecer si el Decreto 92/1990 se expidió conforme a los supuestos previstos en las disposiciones constitucionales transcritas, a saber:

Si el Decreto correspondiente recayó sobre las materias especificadas en el numeral 11 del artículo 153 en relación con el numeral 7 del artículo 195 de la Constitución Nacional, con relación al cual no existe ninguna duda, ni objeción por parte del advirtente.

Si la Asamblea Legislativa no ha legislado todavía sobre la misma materia en los términos y según la forma prescrita en las aludidas disposiciones. En otras palabras, siendo ésta facultad legislativa del Consejo de Gabinete de carácter provisional, únicamente subsiste en el evento de que el Órgano Legislativo no haya dictado "la ley cuadro" o "ley marco" estableciendo los lineamientos generales en materia arancelaria, porque de haberlo hecho, fenece la facultad provisional para legislar sobre la materia conferida por la Constitución al Consejo de Gabinete, el cual quedaría con la función que le es propia de dictar el Decreto reglamentario que habrá de desarrollar la "ley cuadro" respectiva, dentro de los límites precisos que le haya fijado la Asamblea Legislativa.

Es a propósito de este último supuesto, que el advirtente señala en su alegato de conclusión, dos

argumentos a las objeciones planteadas en este proceso, tanto por el señor Procurador General de la Administración como por la firma "Ortega, Durán y Asociados".

En primer lugar, alega el advirtente que el Decreto que dicte el Consejo de Gabinete con base a la facultad especial y provisional que le otorgan los artículos 195 y 153 de la Constitución, no puede reformar o derogar normas de origen legislativo y, en segundo lugar, que la Ley 3 de 1986 en su artículo 19, prohíbe al Consejo de Gabinete decretar aumentos de las tarifas arancelarias de protección vigente a la fecha de su promulgación y que este mandato legislativo la constituye en una "ley cuadro" sobre el particular.

La Posición del Pleno

Es obvio que ambos argumentos parten de una misma premisa: la de que la Ley 3 de 1986 se encontraba vigente para cuando se dictó el Decreto 92/1990, postura que como hemos visto, carece de toda veracidad y fundamento. Pese a ello, el advirtente pretende que, so pretexto de que el Decreto Ley 5/1989 que derogó aquella Ley fue dictado por autoridades sin ninguna legitimidad, la Corte pase por alto tal derogatoria y proceda ahora a declarar la inconstitucionalidad del aludido Decreto Ley 5/1989 con carácter retroactivo, con lo cual no solo desconocería su pronunciamiento del 5 de febrero de 1991, sino que, además, iría en contra de la regla general y constitucional que le atribuye a las sentencias de inconstitucionalidad (especialmente las que recaen sobre disposiciones de carácter general) únicamente efectos para el futuro. (Art. 2564 del Código Judicial).

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 advirtente utiliza fuera de contexto. De la manera que fuere, ésta y no la del advirtente 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 restitución 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.

Como corolario de todo lo expuesto, no prosperan, a juicio del Pleno de la Corte, los cargos de

inconstitucionalidad que se le endilgan al Decreto de Gabinete impugnado, además de que no se aprecia que el mismo viole ninguna otra norma de máxima jerarquía.

En consecuencia, la Corte Suprema, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia con respecto al Decreto Ley No. 5 de 1989 y **DECLARA** que el Decreto No. 92 de 12 de diciembre de 1990 no es inconstitucional porque no viola los artículos 153, 2 y 17 de nuestra Constitución, ni ningún otro artículo de nuestra Carta Magna.

NOTIFIQUESE

CARLOS LUCAS LOPEZ T.

RODRIGO MOLINA A.

RAUL TRUJILLO MIRANDA

JOSE MANUEL FAUNDES

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

EDGARDO MOLINO MOLA

FABIAN A. ECHEVERS

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

ARTURO HOYOS

CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

VIDA OFICIAL DE PROVINCIA

CONSEJO MUNICIPAL - DISTRITO DE LOS SANTOS

ACUERDO MUNICIPAL Nº. 09

(De 8 de octubre de 1993)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA COMO FECHA OFICIAL DE FUNDACION DEL DISTRITO DE LOS SANTOS EL DIA 1º DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO.

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LOS SANTOS, en uso de sus facultades legales, y:

CONSIDERANDO:

Que durante muchas décadas se mantuvo una polémica entre varias corrientes historiográficas nacionales que discrepaban sobre la verdadera fecha de fundación de la Villa de Los Santos.

Que en 1969 se iba a poner punto final a la controvertida dotación de dicho acto fundacional, cuando el Dr. Alfredo Castellero Calvo distinguido historiador nacional encontró en el Archivo General de Indias en Sevilla, España, importante documentación escrita sobre la fundación de esta referida población.

Que el Dr. Alfredo Castellero Calvo el 10 de Noviembre de 1969, como Orador Oficial en la celebración de las festividades del Primer Grito de Independencia de Panamá de España, expuso por vez primera el resultado de sus pesquisas heurísticas, que establecieron que el día 1º de Noviembre de 1569, se llevó a cabo la fundación de una población hispánica denominada Pueblo Nuevo de Los Santos, en las riberas del río Cubita, cerca de la población indígena homónima.