

A través de resolución de 8 de septiembre del año en curso, esta Colegiatura emitió sentencia que resuelve advertencia de inconstitucionalidad formulada por la Presidenta de la Junta de Conciliación y Decisión N°3, contra el artículo 102 del Decreto Ley N°8 de 26 de febrero de 1998.

Verbalmente, el Secretario General de la Corte nos ha señalado que la resolución debió indicar que se declara que es inconstitucional el artículo 102 del Decreto Ley N°8 de 26 de febrero de 1998 y no el artículo 102 del Decreto Ley N°108 de 26 de febrero de 1996.

Nuestro ordenamiento procesal, conforme al artículo 986 del Código Judicial permite corregir errores de escritura que contenga cualquier resolución judicial en cualquier tiempo, ya sea de oficio o a petición de parte.

En atención a ello, es necesario corregir la resolución de 8 de septiembre de 2000 que declara inconstitucional el artículo 102 del Decreto Ley N°108 de 26 de febrero de 1996, en el sentido que debe entenderse que es inconstitucional el artículo 102 del Decreto Ley N°8 de 26 de febrero de 1998 que reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones.

Por lo anteriormente expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CORRIGE la resolución de 8 de septiembre de 2000 Y ACLARA QUE SE DECLARA INCONSTITUCIONAL el artículo 102 del Decreto Ley N°8 de 26 de febrero de 1998.

Notifíquese y Comuníquese a la Gaceta Oficial.

	(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES R.	
(fdo.) MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA		(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS		(fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) JOSE A. TROYANO		(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.
(fdo.) GRACIELA J. DIXON		(fdo.) ROGELIO A. FABREGA
	(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.	
	Secretario General	

=====  
 =====  
 =====  
 =====  
 =====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LCDA. GISELA E. DUDLEY CONTRA LOS NUMERALES 4, 6 Y 7 DEL ARTÍCULO 2 Y EL ARTÍCULO 3, AMBOS DEL DECRETO EJECUTIVO N° 160 DE 2 DE JUNIO DE 2000. MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO A. FÁBREGA Z. PANAMA, QUINCE (15) DE JUNIO DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia interpuso la licenciada GISELA EDITH DUDLEY RAMOS, en nombre y representación del señor FRANKLIN ALBERTO LÓPEZ SÁNCHEZ, demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 4, 6 y 7 del artículo 2 y el artículo 3, ambos del Decreto Ejecutivo 160 de 2 de junio de 2000, por ser violatorios a lo establecido en los artículos 39, 179 (numerales 1 y 14) de la Constitución Política.

#### NORMA LEGAL ACUSADA

Numerales 4, 6 y 7 del artículo segundo y artículo tercero del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, que son del siguiente tenor:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Cualesquiera de las asociaciones y entes señalados en el artículo primero de este Decreto que solicite el reconocimiento de su Personería Jurídica, deberá presentar la siguiente documentación:

- ...
4. Lista de miembros de la Junta Directiva las cuales no deben ser inferior a cinco (5) miembros con sus números de cédulas y firmas de cada una.
  5. ...
  6. Lista de los miembros fundadores de la asociación, los cuales no podrán ser menor de veinticinco (25), con sus nombres y apellidos, números de cédulas y respectiva firma.
  7. Plan de trabajo a realizar durante los primeros cinco (5) años.
  8. ..."

"ARTÍCULO TERCERO: El Estatuto deberá contener:

- a. El nombre de la Persona Jurídica, el cual debe ser en español, deberá reflejar su naturaleza, objetivos, finalidades o actividades a desarrollar, no podrá anunciarse de forma que su nombre induzca a confusión sobre la naturaleza y funciones de la misma.
- b. Especificación exacta del domicilio donde va operar.
- c. Presentar en forma detallada sus objetivos y fines específicos, y los medios para alcanzarlos, explicando si sus fines son benéficos, gremiales, u otros.
- d. Actividades principales a desarrollar.
- e. Dentro de qué área geográfica se van a desarrollar dichas actividades.
- f. Describir el tipo de vehículo y equipo de trabajo con que contará, para iniciarse como asociación y si entre sus objetivos se entiende que éstos serán necesarios para la realización de sus actividades.
- g. Describir cuál será su fuente de financiamiento, deberá incluir certificación de la entidad que va a financiar el proyecto.
- h. Recurso con los que contará la asociación y órgano que fijará las cuotas de ingresos eventuales o de cualquier tipo, y el uso que se le dará a los bienes muebles e inmuebles adquiridos por la asociación, por ejemplo automóviles y demás. Explicar en detalle.
- i. Explicar en forma detallada y específica cuáles serán las actividades a desarrollar para constituir el patrimonio de la asociación, entendiéndose que ésta solamente deberá ceñirse a las actividades que fueron aprobadas en el estatuto.
- j. Modalidad de afiliación y desafiliación, deberes y derechos de cada asociado.
- k. Organos de gobierno de la asociación. Cómo se eligen, cómo se convocan y modo de tomar las decisiones, de hacer sus publicaciones y de actuar.
- l. Funciones de cada miembro de la Junta Directiva por separado.

- m. Organó o persona que tiene la representación legal de la entidad o asociación.
- n. Forma de realizar la convocatoria de cada órgano y cómo se constituye el quórum.
- o. Procedimiento para reformar el estatuto.
- p. Procedimiento de disolución y liquidación.
- q. Destino de los bienes una vez disuelta.
- r. Patrimonio social.
- s. En caso de tener facultad para fundar filiales, modo de crearlas."

DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL VIOLADA  
Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El demandante estima como violado los artículos 39 y 179, numerales 1 y 14 de la Constitución Nacional, que transcribimos a continuación:

"Artículo 39: Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña."

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

16..."

Al explicar el concepto de la infracción, la recurrente argumenta que se ha violado en forma directa, por comisión, el artículo 39 constitucional citado, referente al principio de la libre asociación de los ciudadanos del país y el derecho de formar asociaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal y que no se inspiren en ideas discriminatorias de razas o de orden étnica, ya que las normas acusadas en la presente demanda señalan una serie de requisitos de fondo para el reconocimiento de las asociaciones sin fines lucrativos por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, los cuales rebasan los señalamientos constitucionales y legales establecidos para este reconocimiento formal por parte del mencionado Ministerio, mediante Decreto Ejecutivo.

En este mismo sentido, en opinión de la demandante, las asociaciones pueden solicitar su reconocimiento como personas jurídicas, conforme lo establece la ley panameña, es decir, la ley aplicable a este reconocimiento lo es, por una parte, el Título II del Libro Primero del Código Civil y por otra, el artículo 14 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, los cuales indican que son personas jurídicas las asociaciones sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo

(por medio de resuelto del Ministerio de Gobierno y Justicia) y cuya capacidad civil se registrarán por sus estatutos aprobados por el Poder Ejecutivo.

En cuanto al concepto de la infracción del artículo 179, numerales 1 y 14 constitucional, referente al principio reglamentario de las leyes a través del Órgano Ejecutivo, cuando la propia ley así lo establece y conforme el espíritu y texto de la Ley, la demandante fundamenta que el Órgano Ejecutivo al decretar las normas atacadas rebasó el aspecto constitucional y legal en cuanto a las exigencias necesarias para el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones sin fines lucrativos que los ciudadanos de este país se interesen en constituir.

#### OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado de la misma, en turno, al Señor Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, quien solicita se desestime las pretensiones de la demandante, ya que no ha demostrado que las normas impugnadas del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, violan el artículo 39 ni los ordinales 1 y 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional.

Al respecto, manifiesta el Señor Procurador:

"...

Por otra parte, la regulación de las asociaciones sin fines de lucro, que es el caso que nos ocupa, están reguladas por el Título II del Libro Primero del Código Civil (Arts. 64 al 75), modificado por la Ley 43 de 13 de marzo de 1925 y la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984.

Dada la importancia de esta materia y dado los escasos once artículos del Código que la regulan, el Órgano Ejecutivo se ha visto en la necesidad, desde tiempos inmemoriales, de establecer los requisitos mínimos, sus estructuras orgánicas y su funcionamiento. El anterior Decreto Reglamentario del Título II del Libro I del Código Civil, el Decreto Ejecutivo N°26 de 21 de marzo de 1988 (G.O. 21,018 de 29 de marzo de 1988), que es muy similar al Decreto Ejecutivo N°160/2000, en cuanto al contenido de los artículos 2° (ordinales 4,6 y 7) y el artículo 3° y del resto del articulado. En todo caso, ninguno de esos Decretos Ejecutivos anteriores y similares QUE SEÑALABAN REQUISITO DE FORMA, han sido impugnados por supuesta violación de la Constitución.

En lo concerniente al ordinal 14 del mismo artículo 179 de la Constitución, que establece "las facultades reglamentarias del Órgano Ejecutivo", como es el caso del Decreto Ejecutivo que nos ocupa. Se observa que la demandante, al referirse a este ordinal, adiciona una frase o concepto que no le corresponde, ni a la letra ni al espíritu de la norma, cuando afirma que la facultad del Ejecutivo para reglamentar las leyes, sólo puede ejercerla "cuando la propia Ley así lo establece...", lo cual no es cierto porque no forma parte de la redacción de dicho ordinal 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, e insistió sin fundamento alguno, que el contenido de las normas impugnadas "rebazarán (sic) el aspecto constitucional y legal". Tenemos que la demandante no ha logrado demostrarlo ni justificarlo. Tal como se ha aclarado, la demandante parte de la premisa falsa sobre la clasificación del contenido de los artículos impugnados (ordinales 4, 5 y 7 del artículo 2 y el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°160/2000), por lo que concluye erróneamente que son requisitos de fondo y no admite que son meros requisitos de forma, QUE EN NADA IMPIDEN NI VULNERAN LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA LIBRE ASOCIACIÓN, ya que sólo se limitan a establecer los requisitos mínimos de forma, para su reconocimiento y funcionamiento.

..."

#### DECISIÓN DE LA CORTE

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2555 del Código Judicial, se abrió un término de diez (10) días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso presentaran argumentos por escrito, sin que se presentara ninguna, por lo que cumplido este trámite, el Pleno de la Corte entra a resolver la causa constitucional planteada.

La parte actora considera que los numerales 4, 6 y 7 del artículo 2 y el artículo 3, ambos del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, son violatorios de los artículos 39 y ordinales 1 y 14 del artículo 179 de la Constitución Política. Las normas constitucionales antes mencionadas se refieren al principio de la libre asociación de los ciudadanos del país y el derecho de formar asociaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal y que no se inspiren en ideas discriminatorias de raza o de orden étnico, y a la potestad reglamentaria de las leyes por el Órgano Ejecutivo, potestad ésta inserta en la propia Constitución.

La Corte comparte el criterio vertido por el Procurador General de la Nación mediante Vista N°26 de 20 de octubre de 2000, en el sentido de que, considera que no se ha demostrado que las normas impugnadas del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, violen los artículos 39 y 179, numerales 1 y 14 de la Constitución Nacional, ni ninguna otra norma del Estatuto Fundamental, aduciendo que la demandante sólo se limita a hacer consideraciones genéricas que nada tienen que ver con el Decreto Ejecutivo impugnado, aunado a que las normas impugnadas son requisitos mínimos de forma, para su reconocimiento y funcionamiento.

Inmediatamente analizaremos las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas en el orden planteado.

La primera disposición es el artículo 39 de la Constitución Nacional que a la letra preceptúa:

"Artículo 39: Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña."

El Pleno de esta Corporación estima que, efectivamente, la disposición constitucional citada es clara al establecer la libertad de asociación como uno de los derechos y deberes individuales y sociales que nuestra máxima Carta Política garantiza.

La libertad de asociación consagrada en el artículo 39 antes mencionado comprende tanto la libertad que tiene una persona para participar en una asociación como la libertad que debe tener para no participar en ella. Esto quiere decir que todo individuo es libre de decidir su participación o no en determinada asociación.

La segunda disposición que la demandante estima como violado es el artículo 179, ordinales 1 y 14 de la Constitución Nacional que a la letra preceptúa:

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la

República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...
- 7...
- 8...
- 9...
- 10...
- 11...
- 12...
- 13...
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
- 15...
- 16..."

De la norma transcrita se deduce una de las funciones del Presidente de la República con el Ministro del ramo respectivo, es decir, en el presente caso, con el Ministro de Gobierno y Justicia, de sancionar y respetar las leyes existentes, así como la facultad reglamentaria que dicha norma constitucional otorga, sin entenderse esto en reformar, adicionar, ni en ninguna otra forma modificar las leyes; sólo exclusivamente reglamentar las existentes, tal como se ha dado por medio del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, la cual reglamenta el Título II del Libro I del Código Civil, referente a las personerías jurídicas.

Este precepto constitucional señala con claridad cuál es la extensión y los límites de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, ya que según los principios del Derecho Constitucional, las leyes formales son aquellas que dicta la Asamblea en ejercicio de su potestad legislativa o algunas de ellas requieren, para su aplicación o cumplimiento, ser desarrolladas mediante decretos reglamentarios de ejecución, los que poseen carácter general. Tales instrumentos jurídicos son firmados por el Presidente de la República y por el Ministro respectivo. De este modo se cumple la potestad reglamentaria que reside en el Órgano Ejecutivo por virtud del artículo 179, ordinal 14 de la Carta Magna.

Constituye el derecho de asociación uno de los más importantes derechos fundamentales para hacer viable la libertad democrática de participación. Junto con la libertad de opinión (libertad de información y de libertad de prensa), libertad de reunión y el derecho fundamental como el que nos ocupa, forman parte del genérico derecho fundamental a la comunicación y que constituyen el fundamento jurídico de un proceso abierto de formación de la opinión y de la voluntad política.

L. AGUIAR DE LUQUE expresa lo siguiente:

"El derecho de asociación se halla consagrado como derecho fundamental en el artículo 22 CE. De este modo se constitucionaliza al máximo rango normativo y con el más alto nivel de protección jurídica una de las facultades más consustanciales del ser humano, la sociabilidad. El hecho no puede calificarse como novedoso toda vez que, superadas todas las resistencias del primer liberalismo (es paradigmático al efecto su no incorporación a la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789), en el constitucionalismo occidental contemporáneo es frecuente su reconocimiento (así, Constitución italiana, alemana o portuguesa entre otras). Más aún, en las democracias pluralistas representativas contemporáneas, el derecho de asociación, junto con

la libertad de expresión y el derecho al sufragio constituyen la base del régimen democrático; ello significa que el derecho de asociación, junto a los antes citados, más allá de su dimensión individual de derecho subjetivo, constituye un elemento objetivo del ordenamiento, sin el cual -quedarían reducidos a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática- (STC 6/1981, de 16 de marzo, en relación a la libertad de expresión pero extrapolable al derecho de asociación) rasgo éste que no debe pasar desapercibido al examinar jurídicamente el tema.

El problema sin embargo que encierra el reconocimiento constitucional del derecho de asociación es que el citado artículo 22 CE, no define éste (como, por lo demás, es lógico en un precepto jurídico) o, dicho en otros términos, no se concreta el alcance y contenido del citado derecho de asociación, máxime si se tiene en cuenta las muy diversas proyecciones que puede tener la sociabilidad humana. En una primera aproximación puede definirse el derecho de asociación como la facultad reconocida por el ordenamiento para establecer vínculos ideales o espirituales permanentes en el tiempo entre varios sujetos de derecho (lo que separa el derecho de asociación de la libertad de reunión) para la satisfacción de unos fines libremente determinados, a cuyo efecto se crea una estructura organizativa que puede operar jurídicamente."

(L. AGUIAR DE LUQUE. Derecho de Asociación. Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen II, COR-IND Editorial Civitas, S. A., Madrid, España, 1995.)

La Corte también comparte el criterio de que es innegable que en un Estado de Derecho deben estar reglamentadas las más importantes organizaciones y personas jurídicas de cualquier tipo, en cuanto lo que el Estado estime como un mínimo de requisitos formales para su estructura orgánica y su funcionamiento.

En el caso que ocupa a este Pleno, resulta evidente que la regulación de una sola actividad, esto es, los requisitos de forma para el reconocimiento y funcionamiento de personería jurídica a las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas y a las asociaciones que no estén relacionadas con temas deportivos ni agropecuarios, ha de operar en el mismo plano para todas las entidades que define el artículo primero del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000. Si a una misma causa objetiva, es decir, los requisitos en la presentación de documentos para el reconocimiento de una Personería Jurídica, tal como lo define el artículo segundo de la excerta legal atacada de inconstitucional, se le ofrece una reglamentación especial para el reconocimiento de su Personería Jurídica sólo a un grupo de las asociaciones nombradas en el artículo primero del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, siendo así que otras asociaciones pueden obtener personería jurídica, es evidente que se está vulnerando el principio de igualdad ante la ley, desde el momento en que se dicta una reglamentación objetiva sobre el reconocimiento de personería jurídica, en desmedro de otras entidades, ocasionando por lo tanto una erosión del principio de igualdad ante la ley, cosa que no se da en el presente caso.

El Pleno advierte que las asociaciones responden al orden legal y su capacidad y reconocimiento debe hacerse por medio de la ley panameña, más en este caso el derecho está contenido en un Decreto N°160 de 2 de junio de 2000 que posee rango de ley, y que consecuentemente, reglamenta el Título II del Libro I del Código Civil referente a las Personas Jurídicas.

Por otra parte, el último párrafo del artículo 39 no constituye un principio de reserva de ley, sino una norma de Derecho Internacional Privado, como el que aparece en la Sección II del Libro I del Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante) aprobado mediante Ley 15 de 26 de septiembre de 1928. Por otro lado, es bien sabido que la potestad reglamentaria de que es titular el Órgano Ejecutivo consiste en la facultad de expedir

reglamentos de carácter general y obligatorio con la finalidad de desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, y dictar las medidas para su cumplimiento, en el caso de reglamentos de ejecución. Se trata, en síntesis, de hacer que la ley resulte viable, efectiva, esto es, que produzca, mediante su adecuada inteligencia, los resultados y efectos que determinó el legislador.

El Pleno estima que los artículos segundo y tercero del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000 no contraría el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Política, por las consideraciones siguientes.

En primer lugar, tenemos que partir de la base que en virtud de la potestad reglamentaria 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, 5ª 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 regula por tanto, situaciones objetivas impersonales." (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo -Perrot, Tomo I, 3ª Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103.) (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 20 de octubre de 1995).

Dentro de este contexto, los reglamentos de nuestro sistema jurídico pueden ser de tres clases, a saber: los de ejecución de las leyes, los constitucionales o autónomos o los de necesidad o de urgencias.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente en 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 o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada de la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan. El Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, es un reglamento de ejecución de la ley, en donde ésta tiene como propósito señalar los requisitos de forma para el reconocimiento de la Personería Jurídica.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la "reserva de ley" como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a éstos.

Así entonces, de conformidad con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro del Ramo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. En ese sentido, debe existir una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la ley.

La potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser concisa o para redacción, va a requerir que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos pertinentes para su cumplimiento. Como lo ha precisado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión normativa del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la Ley" (Derecho Administrativo, Novena edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, p.19).

Dentro de este orden de ideas, los límites de la potestad reglamentaria, en cuanto a su carácter material, hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder a la materia que puede ser objeto del

reglamento, entendiéndose que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la administración tiene atribuido en el concierto público". (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. Cit, p.216), refiriéndose además, a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio recogido en el artículo 43 de la Carta Fundamental, que si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.

El Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu. En otras palabras, ejercicio de la potestad reglamentaria por el Órgano Ejecutivo, en especial en la expedición de los reglamentos de ejecución, está sujeta al principio de legalidad, tal y como se prevé en el numeral 14 del artículo 179 de la Carta Fundamental.

Es evidente que tanto la estructura directiva y deliberativa como los requisitos para su constitución, constituyen temas que, de guardar silencio la ley, pueden y deben ser establecidos por el reglamento de ejecución que desarrolla la ley, pues, se trata de elementos indispensables para el funcionamiento o la creación de una asociación. En lo que concierne al número de fundadores, es evidente que el Ejecutivo debe ser cuidadoso, pues un número excesivo de miembros fundadores que operan como mínimo podría afectar el contenido esencial del derecho fundamental, y resulta, por ello, que el número sea razonable.

En esta materia rige el principio de proporcionalidad como razonabilidad, toda vez que la exigencia del número mínimo de 25 miembros fundadores, que contempla el numeral 6° del artículo segundo del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, para el reconocimiento de Personería Jurídica a las iglesias, congregaciones, comunidades, asociaciones religiosas y las asociaciones que no estén relacionadas con temas deportivos ni agropecuarios, sin hacer distinción en cuanto a la complejidad de la asociación, constituye un requisito que no es razonable y, por tanto inconstitucional.

Del anterior análisis debemos concluir que no se ha violado el numeral 14 del artículo 179 de la Carta Magna, puesto que la potestad de reglamentar del Órgano Ejecutivo, no ha sido concedida por una norma legal impugnada, sino que lo ha sido por mandato constitucional y fue aprovechada por el legislador para que aquél reglamente las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Es evidente que los numerales 4,6 y 7 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 160 de 2 de junio de 2000 regulan la necesidad, de una parte, de los miembros del organismo a cargo del cual se administran y ponen en ejecución el desarrollo de los objetivos de la asociación, así como la lista de los miembros fundadores que constituyen la asociación. Se persigue con ello dos finalidades: la primera, que la directiva tenga un número tal que permita la deliberación y el cruce de opiniones en sede de la administración de la asociación, y el segundo, el número de miembros fundadores indispensables para la creación de un ente colectivo. El propósito de tales regulaciones no es otro que garantizar la permanencia y amplitud de la asociación. El plan de trabajo que exige la norma es una conveniencia para contrastarla con los objetivos y finalidades de la asociación. (Artículo 3°, literal b) del reglamento)

Por su parte, el artículo 3° se limita a establecer el contenido de los Estatutos que refieran las actividades de la asociación, extremos éstos sobre los cuales también guardan silencio las disposiciones legales que regulan el derecho de asociación.

Es precisamente con fundamento en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional que el Órgano Ejecutivo puede definir reglamentariamente que la lista de miembros de la Junta Directiva de las asociaciones y entes

señalados en el artículo primero del Decreto Ejecutivo impugnado de inconstitucional deben tener no menos de cinco (5) miembros o que sus miembros fundadores no deben ser menos de veinticinco (25) personas, así como el contenido del Estatuto, siendo este último inconstitucional, tal como se analizó con anterioridad, toda vez que no es razonable la exigencia de este número mínimo de miembros fundadores de una asociación, sin hacer distinción en cuanto a su complejidad.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los numerales 4 y 7 del artículo 2 y el artículo 3, ambos del Decreto Ejecutivo N°160 de 2 de junio de 2000, Y QUE ES INCONSTITUCIONAL el numeral 6 del artículo 2 de dicho decreto reglamentario.

Copiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.  
 (fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS  
 (fdo.) ELIGIO A. SALAS (fdo.) JOSE A. TROYANO  
 (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA (fdo.) GRACIELA J. DIXON  
 (fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
 Secretario General

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LIC. LUIS CARLOS CEDEÑO DE GRACIA, CONTRA EL ARTICULO 1216 DEL CODIGO FISCAL. MAGISTRADA PONENTE: GRACIELA J. DIXON C. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE JUNIO DE DOS MIL UNO (2,001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado LUIS CARLOS CEDEÑO DE GRACIA, actuando en su propio nombre y representación ha presentado acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1216 del Código Fiscal, por lo que procede determinar su admisibilidad.

En tal sentido, este Tribunal Constitucional verificará el cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 102, 654 y 2551 del Código Judicial, así como en la jurisprudencia constitucional que el Pleno ha emitido al respecto.

El artículo 102 del Código Judicial preceptúa que: "Las demandas, recursos, peticiones e instancias formuladas ante la Corte Suprema de Justicia y los negocios que hayan de ingresar por alguna razón en ella, deberán dirigirse al Presidente de la Corte si competen al Pleno...". En esta oportunidad se aprecia que el accionante no ha cumplido con esta disposición, toda vez que su demanda ha sido encaminada a los "HONORABLES MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN EL PLENO, POR CONDUCTO DE LA SEÑORA PRESIDENTA." desatendiendo el contenido de la citada disposición procesal.

Con relación al artículo 654 del Código Judicial, que regula los presupuestos comunes a toda demanda, el Pleno observa que el accionante los ha desarrollado parcialmente, toda vez que al sustentar los hechos en que fundamenta su demanda, no indica la forma en que el artículo 1216 del Código Fiscal transgrede los artículos 17, 19, 32 y 212 numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá. Es de recordar que sin el cumplimiento de éste requisito, "no es posible que el Tribunal pueda conocer en forma precisa las circunstancias fácticas del caso, conocimiento sin el cual la decisión se vería privada de información que la norma estima imprescindible para sustentar la actuación jurisdiccional" (Sentencias de 11/2/99 y 3 de enero de 2001).

Con respecto a los requisitos contenidos en el artículo 2551 del referido