

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, veinticinco -25-

de marzo de mil novecientos ochenta y cinco -1985-

VISTOS:-

Juan De la Cruz García R., en nombre y representación del Sindicato Nacional de Pequeña Empresa (Sinape) ha promovido ante el Pleno de esta Corte Suprema de Justicia, demanda de Inconstitucionalidad contra el Literal d) del artículo 3o. del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983, expedido por el señor Presidente de la República por medio del cual se tiene como Representante ante el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, a la Unión Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (Unpyme). Al efecto expresó:

"I.- DEMANDANTE: Es el SINDICATO NACIONAL DE PEQUEÑAS EMPRESAS (SINAPE) organización patronal inscrita en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social al folio 58 del Libro No. 2 de acuerdo con Resolución No. 12 de 23 de junio de 1981 de reconocimiento por el Órgano Ejecutivo Nacional.

El Presidente de dicho organismo, y por tanto su Representante Legal, es el señor Clmedo Muñoz R., varón, panameño, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal No. 8-98-8, comerciante, con domicilio en Panamá Viejo, de esta ciudad de Panamá.

La demandante está representada por el suscrito, Lic. JUAN DE LA C. GARCIA, de generales arriba expuestas.

II.- Transcripción literal del acto impugnado:

El acto que se impugna por vía de inconstitucionalidad lo constituye el Literal d) del artículo Tercero del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983, expedido por el Presidente de la República, el cual señala:

Artículo Tercero: El consejo quedará constituido por un Representante acreditado de cada una de las siguientes Organizaciones Privadas y Entidades Públicas:

.....  
d) "Unión Nacional de la Pequeña y Medianía Empresa (UNPYME)".

III.- PETITORIO:

En vista de que dicho literal arriba transcrita colisiona normas de nuestra carta fundamental, como seguidamente quedará demostrado, solicitamos a la Honorable Corte Suprema de Justicia que, previo el trámite correspondiente, y con audiencia del señor Procurador General de la Nación, o del señor Procurador de la Administración, según corresponda en turno, Declare que es Inconstitucional el literal d) del artículo tercero del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983, expedido por el señor Presidente de la República; y que en consecuencia, quien debe integrar a formar parte del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña Empresa es el Sindicato Nacional de Pequeñas Empresas (SINAPE) quien tiene acreditado la representatividad de los pequeños empresarios.

IV.- RAZONES DE HECHO Y DE DERECHO EN QUE BASAMOS LA DEMANDA:

Primeros: Con el fin de ayudar al desarrollo y fomento de la pequeña empresa en nuestro país el Presidente de la República creó, a través del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983, el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña Empresa como un organismo adscrito al Ministerio de Comercio e Industrias.

Segundo: De acuerdo con el artículo tercero del referido decreto, el Consejo quedará constituido por un representante acreditado de cada una de las distintas organizaciones privadas y entidades públicas que se enumeran y que, por sus actividades, tienen afinidad e interés con el Desarrollo de la pequeña empresa.

Tercero: El mencionado decreto tiene como representante ante el Consejo Nacional para el Desarrollo de la pequeña empresa a la UNION

NACIONAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (UNPYME), que no sólo no representa a la pequeña empresa en nuestro país, sino que no tiene acreditada, como lo exige el mismo Decreto, su organización o constitución, ya que ni siquiera está inscrita en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social como se comprueba en la certificación que se acompaña.

Cuarto: La verdadera representante de la pequeña empresa en nuestro país es el SINDICATO NACIONAL DE PEQUEÑA EMPRESA (SINAPE), la cual tiene su personería jurídica otorgada por el Órgano Ejecutivo mediante Resolución No. 12 del 23 de junio de 1981, y se encuentra inscrita en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social al folio no. 58 del Libro No. 2; y cuenta con Capítulos, desde su fundación, en todas las provincias (13 Capítulos) y 1220 pequeñas empresas afiliadas.

Quinto: Al excluir, mediante el literal d) del artículo tercero del Decreto No. 28 de 1983 al Sindicato Nacional de Pequeña Empresa (SINAPE), quien es la legítima y legal representante de la pequeña empresa en nuestro país, se está discriminando, con violación de la Constitución, en contra de la verdadera pequeña empresa y se está reconociendo un privilegio de pertenecer a un organismo oficial creado para la defensa y fomento de la pequeña empresa a quien no reúne los requisitos legales, ni sociales ni profesionales para ello.

Sexto: Igualmente con su medida el Ejecutivo deja de reconocer el derecho de sindicación de los pequeños empleadores para la defensa de sus fines económico y social reconocido en la Constitución Nacional.

#### IV.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES IMPINGIDAS Y CONCEPTO:

El literal d) del artículo tercero del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983 viola las siguientes normas constitucionales;

1.- Artículo 19 de la Constitución Nacional, que dice:

Artículo 19: "No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

La norma transcrita contiene el principio de la prohibición a la existencia de fueros o privilegios personales, ni discriminación, cualquiera que sea, por razón de raza, naci-

miento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El Decreto No. 28 ha sido dictado como una necesidad de proteger a la pequeña empresa, no a la mediana ni a la grande industria o empresa. Sin embargo vemos que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante el literal d) contenido en el referido Decreto excluye realmente a la pequeña empresa, representada legítima y legalmente por el Sindicato Nacional de la Pequeña Empresa (SINAPE), que agrupa a todos los pequeños empresarios, para darle paso y reconocer, de hecho, teniendo como representante de la pequeña empresa a una organización fantasma, que no sólo no representa genuinamente a los pequeños empresarios sino lo más grave, NO ESTA INScrita NI RECONOCIDA POR EL MISMO EJECUTIVO NACIONAL. Por consiguiente, no debió el mismo Ejecutivo incluir a la presunta Unión Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (UNPYME), porque ello causa o significa un privilegio de una organización legalmente inexistente en desmedro o discriminación de la organización legal y realmente existente. Por lo tanto, la norma transcrita se viola en forma directa, por omisión.

2.- Ha sido también infringido el artículo 20 de la Constitución Nacional, que dice:

Artículo 20: "Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

La violación consiste en que en el Decreto mencionado deben estar representados todos los organismos públicos y privados que tengan interés y cuyas actividades guarden relación con el desarrollo de la pequeña empresa en Panamá. Sin embargo, se incluye a una supuesta organización que no es tal, porque no posee personería ni está inscrita, y si acaso representa algo, que dudamos, sería a la mediana o grande empresa pero no a la pequeña empresa como es el propósito del Decreto y la política de desarrollo empresarial que debe seguir el Estado. Por tanto, a la pequeña empresa, representada en el Sindicato Nacional de Pequeñas Empresas, se le tiene en desigualdad ante la Ley o específicamente, ante el Decreto 28 de 1983, y con ello se le está tácitamente negando el ejercicio de sus actividades gremiales y de desarrollo, ya que al ser excluida, se le deja de reconocer y de recibir los beneficios correspondientes. Dicho Decreto pues, viola, en forma directa, por omisión, el artículo 20 de la Constitución Nacional.

3.- Ha sido violado el numeral 3o. del artículo 278 de la Constitución Nacional, en forma directa, por omisión.

Artículo 278: "Para realizar los fines de que trata el artículo anterior, la Ley dispondrá que se tomen las medidas siguientes:

- 1.- .....
- 2.- .....
- 3.- Fundar instituciones de crédito y de fomento o establecer otros medios adecuados con el fin de dar facilidades a los que se dediquen a actividades económicas en pequeña escala".

Con relación a la norma precedente, el Estado tiene la obligación de tomar medidas y establecer políticas para acrecentar la riqueza nacional y "asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país". Por consiguiente debe procurar los medios adecuados "con el fin de dar facilidades a los que se dediquen a actividades económicas en pequeña escala", ello, haciendo alusión, o mejor dicho, refiriéndose específica y concretamente a la pequeña empresa. Pero como se ha visto, el Estado, al dictar el literal d) del Decreto No. 28

de 1963 incumple este principio con lo cual causa un perjuicio a la pequeña empresa y colisiona la norma constitucional arriba vista.

PRUEBAS: Acompañamos: Gaceta Oficial No. 19.915 del lunes 10 de octubre de 1983, donde aparece publicado el Decreto No. 28 de 1963 que se impugna. b) Certificación expedida por el Subdirector General de Trabajo donde consta que el SINDICATO NACIONAL DE PEQUEÑAS EMPRESAS (SINAPE) está debidamente inscrito en el Libro de Organizaciones sociales de Trabajadores y Patronos a folio 58 del Libro No. 2, donde se encuentra inscrita la Resolución No. 12 de 23 de junio de 1981 donde se le expidió, por parte del Órgano Ejecutivo Nacional, la personería jurídica a esta organización. c) Certificación de fecha 5 de noviembre de 1984 mediante el cual el jefe del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social certifica que "a la fecha no existe ninguna Organización denominada UNION NACIONAL DE PEQUEÑAS Y MEDIA NAS EMPRESAS (UNPYME). d) Certificación del Jefe del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social donde consta la personería del Sindicato Nacional de Pequeñas Empresas, y que su Presidente es el señor Olmedo Muñoz R. e) Copia autenticada de la Nota de 31 de octubre de 1984 dirigida por el Sindicato Nacional de Pequeñas Empresas, suscrita por su Presidente, señalándole al sr. Ministro de Comercio e Industrias que se debe incluir al SINAPE en el Consejo Nacional de la Pequeña Empresa."- (Fs. 9-13).-

Acogida la demanda, se le corrió en traslado al señor Procurador y éste se manifestó (fs. 15-19) en los términos siguientes:

".....  
Confrontando el acto impugnado con el texto del Artículo 19 de la Constitución Nacional encontramos que no se evidencia el cargo que el recurrente ha expuesto, toda vez que el principio consagrado en dicho Artículo no puede ser violado por una disposición que se refiere a Personas Jurídicas. El Artículo mencionado prohíbe los "fueros o privilegios perso-

nales y las descriminaciones por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas" y resulta fácilmente comprensible que a una Persona Jurí dica no puede atribuirse sexo, raza, clase social, etc. Por otro lado, observamos que en el Literal d) del Artículo 3o. del Decreto N°. 28 de 1983 no se crea ningún fuero o privilegio o discriminación atendiendo a la raza, clase social, religión, nacimiento, ideas políticas o sexo, que son las circunstancias que menciona el Artículo de la Constitución Nacional que se dice violado. Vuestra Corte en copiosa Jurisprudencia ha sentado el criterio de que el fuero, privilegio o discriminación, para que sea inconstitucional debe otorgarse o realizarse en atención a las circunstancias expresamente contenidas en el Artículo 19 de la Constitución Nacional, y en el caso que nos ocupa esto no ha sucedido, por lo tanto el acto acusado no viola lo dispuesto en este Artículo de la Constitución Nacional.

A propósito de la imputación que se le hace al Decreto en estudio, en el sentido de que se crea una desigualdad ante la Ley, observamos que el Artículo 20 de nuestra Carta Magna establece el principio de la igualdad legal entre nacionales y extranjeros; sin embargo, señala que por razones de salubridad, trabajo, moralidad, seguridad pública y economía Nacional, podrá el Estado a través de la Ley, subordinar o negar el ejercicio de ciertas actividades a los extranjeros en general. Como bien puede inferirse de la lectura del Literal d) del Artículo 3o. del Decreto 28 de 1983, en su contenido no se establece ningún hecho que pueda dar lugar a disparidades entre nacionales y extranjeros al igual que tampoco, en uso de las Facultades Constitucionales, se subordina o niega el ejercicio de ninguna actividad o ningún extranjero.

No puede estimarse que el acto impugnado coloca en desigualdad ante la Ley, a la PEQUEÑA EMPRESA, y tampoco que le niega el ejercicio de sus actividades gremiales al SINDICATO NACIONAL DE PEQUEÑA EMPRESA (SINAPE), porque no se mencionara en el Decreto que el Consejo Nacional para el desarrollo de la PEQUEÑA EMPRESA estaría formando con la participación de un representante acreditado de la UNION NACIONAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (UNPYME). El cargo imputado en este sentido, no es más que una apreciación subjetiva y carente de fundamento, ya que a través del Decreto en estudio se busca el desarrollo de la PEQUEÑA EMPRESA, y para el logro de este propó-

sito se estimó mediante el acto acusado, que un representante de una organización que agrupe tanto a la pequeña como a la mediana empresa, era la persona indicada para formar parte en el Consejo para el desarrollo de la PEQUEÑA EMPRESA. En consecuencia tal disposición no viola el Artículo 20 de la Constitución Nacional.

Respecto de la violación del numeral 3o. del Artículo 278 de la Constitución Nacional observamos que el recurrente se limita a señalar que el Literal d) del Artículo 3o. del Decreto 28 de 1983 no cumple con el principio contenido en dicho Artículo de nuestra Carta Política. En él se señala que "La Ley dispondrá que se funden instituciones de crédito y de fomento o establecer otros medios adecuados con el fin de dar facilidades a los que se dediquen a actividades económicas en pequeña escala" para realizar los fines mencionados en el Artículo 277 de la Constitución Nacional, es decir, orientar, dirigir, reglamentar, reemplazar o crear según las necesidades sociales el ejercicio de actividades económicas, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

El Decreto No. 28 no viola lo dispuesto en el Artículo 278 de la Constitución Nacional, por el contrario, fue expedido con el objeto de crear un Consejo Nacional que agrupara a representantes de Organizaciones Privadas y Entidades Públicas con el propósito de desarrollar las actividades de la PEQUEÑA EMPRESA.

De otro orden es menester destacar el hecho de que el legislador goza de entera libertad para determinar qué entes deben conformar determinados organismos de desarrollo y, a falta de una norma constitucional que obligue al legislador a incluir al sindicato recurrente como parte del Consejo Nacional que ha creado, sólo a través de una reforma a la ley es posible lograr tales objetivos, no así a través de la vía constitucional como se ha intentado.

Luego de haber confrontado el texto del Literal d) del Artículo 3o. del Decreto No. 28 de 1983, al tenor de lo establecido en los Artículos 69 y 72 de la Ley 46 de 1956, con los demás preceptos Constitucionales y luego de las anteriores consideraciones, opina esta Procuraduría que el acto acusado no infringe lo dispuesto en la Constitución Nacional."-

El Pleno de esta Corporación se permite resolver,  
así:-

La primera norma Constitucional que se dice violada lo es el artículo 19 que expresa:

"ARTICULO 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."-

Los argumentos esgrimidos por la parte accionante se centran en lo siguiente:

- a) Que el Decreto antes citado ha sido promulgado para proteger a la pequeña empresa y no a la mediana y grande empresa.
- b) Que se excluye realmente a la pequeña empresa representada por el SINAPE, siendo que UNPYME es una organización fantasma.

Ello en lo esencial en cuanto al Fuero y Privilegio.

El Pleno de esta Corporación coincide, sin embargo, con los planteamientos del máximo representante del Ministerio Público cuando advierte que tal disposi-

19

ción no puede ser violada en detrimento de personas jurídicas. Más bien se refieren a situaciones dadas en personas naturales. No puede atribuirseles a las personas jurídicas fueros o privilegios personales. Tampoco discriminaciones por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Por ello se desestima el cargo.

Otra de las normas que se dicen violadas lo es el artículo 20 de la Constitución Nacional que reza así:

**"ARTICULO 20:** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."-

En cuanto a la infracción, se sostiene:

- a) Que el Decreto antes citado ha debido reunir a todos los organismos públicos y privados que tengan interés y cuyas actividades guarden relación con el desarrollo

llo de la pequeña empresa.

- b) Que se incluye a una organización sin Personalidad Jurídica.
- c) Que al SINAPE se le tiene en desigualdad ante la Ley ya que al excluirla se le deja de reconocer y recibir los beneficios correspondientes.

La Corte por su parte conceptúa que tales afirmaciones carecen de consistencia jurídica. El Estado a través del acto legal ha tenido como finalidad incentivar la pequeña industria al extremo de que la regula. El Particular por su parte no puede imponer al Estado los hechos sustanciales que deben contener las normas, máxime que el decreto atacado ha incluido a un representante conjunto de la pequeña y mediana Empresa. Ahora bien, la norma constitucional a que se hace referencia trata sobre la igualdad entre un nacional o extranjero o viceversa.

En el caso específico, el Decreto No. 28 de 1983 incluye a la pequeña empresa a través de un representante conjunto. Lo que no puede hacer el SINAPE es imponer representaciones al Ejecutivo o quién es la persona que debe re-

presentar a la pequeña empresa. En consecuencia se desestima el cargo.

Por último, el recurrente sostiene que con la emisión del Decreto No. 28 de 1983, hay violación del artículo 278 de la Constitución Nacional que dice:

"ARTICULO 278: Para realizar los fines de que trata el artículo anterior, la Ley dispondrá que se tomen las medidas siguientes:

1. Crear comisiones de técnicos o de especialistas para que estudien las condiciones y posibilidades en todo tipo de actividades económicas y formulen recomendaciones para desarrollarlas.
2. Promover la creación de empresas particulares que funcionen de acuerdo con las recomendaciones mencionadas en el aparte anterior, establecer empresas estatales e impulsar la creación de las mixtas, en las cuales participará el Estado, y podrá crear las estatales, para atender las necesidades sociales y la seguridad e intereses públicos.
3. Fundar instituciones de crédito y de fomento o establecer otros medios adecuados con el fin de dar facilidades a los que se dediquen a actividades económicas en pequeña escala.
4. Establecer centros teórico-prácticos para la enseñanza del comercio, la agricultura, la ganadería y el turismo, los oficios y las artes, incluyendo en estas últimas las manuales, y para la formación de obreros y directores industriales especializados."-

Como concepto de la violación se sostiene:

- a) Que el Estado debe tomar medidas y establecer políticas para acrecentar la riqueza Nacional y asegurar

el mayor beneficio al mayor número posible de los habitantes del país.

b) Debe procurar los medios adecuados con el fin de dar facilidades a los que se dediquen a actividades económicas en pequeña escala.

Esta Corporación sostiene que muy por el contrario de lo que afirma la parte recurrente, el Estado viene cumpliendo con el fin último para el que ha sido creado, el cual es procurar el mayor beneficio, no sólo en el orden económico sino cultural, social y bienestar, al extremo de que ha legislado con respecto a la materia de la pequeña empresa. Prueba de ello es que el Decreto en referencia permite facilidades que han servido de inyección económica para incentivar dicho renglón.

La parte accionante lo que pretende es señalar al Ejecutivo y con ello al Estado, quienes deben integrar el Concejo reglamentado en el artículo Tercero del Decreto No. 28 de 4 de octubre de 1983. Ello no es posible precisamente por su condición de soberano. Frente a esto es menester desestimar el cargo.

En forma genérica, se expresa que el precitado Decreto no viola ningún otro artículo de la Constitución Nacional vigente.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-PLENO- administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el Artículo Tercero (3o.) de la Ley 28 de cuatro (4) de octubre de 1983 no viola los artículos 19, 20, 278, ni ningún otro artículos de la Constitución Nacional vigente, por las razones que se dejan expresadas en la parte motiva de esta sentencia.

Cópíese, Notifíquese y Publíquese.

RAFAEL A. DOMÍNGUEZ

CAMILO O. PÉREZ  
(Con Salvamento de Voto)

LUIS ESPÍOS RAYES

HECTOR SANJUR K.

ENRIQUE BERNABE PÉREZ A.

AMÉRICO RIVERA

JUAN S. ALVAREZ

MARÍSOL M. REYES DE VASQUEZ

JORGE CHEN FERNANDEZ

ANDA CÁSIS S.  
Secretario General.