

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

2.- La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercérselas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial."

El principio de la preferencia de la vía contencioso-administrativo es uno de los principios que han sido analizados por el Magistrado Sustanciador, en la monografía sobre Interpretación Constitucional (Edición de 1993, pág. 28).

El Pleno de la Corte, por su parte, se ha referido sobre este principio en innumerables ocasiones, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, 15 de febrero de 2000, 14 de mayo de 2000, 16 de marzo de 2001, 14 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2002, entre otras.

La Sentencia de 11 de marzo de 2002, se pronunció sobre el mencionado principio en la siguiente forma:

"Con independencia del aludido principio, este Pleno ha dicho que razones de orden procesal, singularmente el derecho de defensa, hacen que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional. La vía contencioso-administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional, que es un proceso al acto, en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo), en que no hay técnicamente partes procesales, y por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados."

Por otro lado, es importante señalarle a la accionante, que la declaración de inconstitucionalidad del artículo Vigésimo Octavo del Decreto Alcaldicio No. 213 de 25 de marzo de 1993, expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá, mediante Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 10 de mayo de 2002, no tiene efectos retroactivos (artículo 2573 del Código Judicial) y no afecta el acto impugnado.

Por lo antes expuesto, este Pleno ha de abstenerse de entrar a analizar el fondo del acto administrativo cuestionado, y debe declarar no viable la pretensión de inconstitucionalidad propuesta.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE, la acción de inconstitucionalidad presentada por la firma forense WATSON & ASSOCIATES, en representación de la sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A., contra la Resolución No. 179/2001, de 8 de junio de 2001, dictada por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá.

Notifiquese.-

ARTURO HOYOS

CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK  
YANIXZA Y, YUEN (Secretaria General Encargada)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE MORGAN Y MORGAN CONTRA EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY 1 DEL 10 DE ENERO DE 2001, SOBRE MEDICAMENTOS Y OTROS PRODUCTOS PARA LA SALUD HUMANA.

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Gabriel Elías Fernández M.
Fecha:	30 de Abril de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad
	Acción de inconstitucionalidad
Expediente:	517-01

VISTOS:

La firma forense MORGAN Y MORGAN, en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 102 de la Ley N° 1 del 10 de enero del 2001 "Sobre medicamentos y otros productos para la salud humana", publicada en la Gaceta Oficial N° 24,218 del 12 de enero del 2001.

#### EL ACTO ACUSADO

Tal como viene expuesto, el acto acusado lo constituye el artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 102: Régimen Transitorio. Tres meses después de la promulgación de la presente Ley y por un período de dos años, el precio de referencia tope de los distribuidores y mayoristas a los minoristas para los medicamentos, será el que corresponda con el precio promedio del mercado al 1 de octubre de 1999.

Para los medicamentos que entraron al mercado en una fecha posterior al 1 de octubre de 1999, el precio de referencia tope será el precio con el cual se introdujo originalmente el medicamento al mercado".

#### LA DEMANDA Y SU PRETENSIÓN

Los hechos que sirven de sustento a la demanda son los siguientes:

"PRIMERO: Mediante su publicación en la Gaceta Oficial # 24218 del 12 de enero de 2001, se promulgó la Ley #1 del 10 de enero del 2001, cuyo artículo 102 se refiere directamente al precio por el cual los distribuidores o mayoristas podrán vender medicamentos a los minoristas, es decir, se fija el precio de productos a nivel de distribuidores o mayoristas estableciéndolo en el precio promedio del mercado al 1 de octubre de 1999.

SEGUNDO: Entre los artículos a los que se refiere el texto del artículo 102 de la Ley #1 del 10 de enero del 2001, están incluidos artículos de primera necesidad.

TERCERO: La fijación de precios de artículos de primera necesidad, conforme se previene en normas de rango constitucional, corresponde a organismos especializados; de esa manera, la fijación de precios directamente por el legislador, desborda el mandato del constituyente, deviniendo en inconstitucional lo dispuesto en el artículo 102 comentado.

CUARTO: Al fijar precios específicos referidos a medicamentos, en la forma cómo se hace en el artículo 102 de la Ley #1 del 2001, la Asamblea Legislativa desborda el marco de sus funciones legislativas, conforme éstas han sido definidas y enmarcadas en el artículo 153 de la Constitución Nacional, además esa fijación contraviene también tratados o convenios de carácter internacional incorporados al ordenamiento panameño, cuyo acatamiento el constituyente consigna en la Carta Magna.

QUINTO: La fijación de políticas arancelarias y de precios para artículos de venta al público en general, corresponde por mandato constitucional, al Órgano Ejecutivo; de ello resulta que la adopción de políticas o mecanismos de fijación de precios por la Asamblea, deviene en actuación que transgrede las previsiones consignadas en la Constitución Política."

Las normas constitucionales que se estiman infringidas son los artículos 279, 107, 106, 4, 153 ordinal 11, 195 y 17 de la carta Magna. Veamos entonces, el contenido de estas normas y el concepto en que han sido violadas, en opinión del demandante.

"ARTÍCULO 279: El Estado intervendrá en toda clase de empresas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, y para hacer efectiva la justicia social a que se refiere la presente Constitución y, en especial, para los siguientes fines:

1. Regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza y especialmente los de primera necesidad.
- 2.- Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de los artículos mencionados en el aparte anterior.
- 3.- Coordinar los servicios y la producción de artículos. La ley definirá los artículos de primera necesidad"

Según el actor esta norma ha sido infringida en concepto de violación directa por comisión, puesto que si bien se faculta al Órgano Legislativo para establecer los marcos para la intervención estatal mediante organismos especializados que regularán los precios de los artículos de cualquier naturaleza y especialmente los de primera necesidad, pero no faculta a la Asamblea para que regule directamente los precios de esos artículos. Luego entonces, al fijarse de modo directo en la norma impugnada el precio al que debe ser vendido el producto al por mayor, la Asamblea se está expropiando funciones propias del Ejecutivo, a través de organismos especializados.

"ARTÍCULO 107: El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país"

Del mismo modo, considera el demandante que la norma que antecede ha sido vulnerada en concepto de violación directa por comisión, puesto que al fijar la Asamblea directamente los precios de los medicamentos, extravasa, desborda el marco conceptual de la norma constitucional. Al establecerse precios de productos que no se producen en Panamá, hace que los distribuidores/importadores no importen aquellos productos cuyo precio internacional sea superior al precio fijado por la Asamblea

Legislativa, lo cual no es económicamente factible que una empresa se dedique a un negocio que le cause pérdidas, produciéndose una falta de disponibilidad de productos.

Por otro lado, sostiene que fijar precios sin atención a los costos de producción y a las variaciones de precios a nivel internacional, los productores se ven en la necesidad de rebajar la calidad del producto, o los importadores en importar productos de menos calidad a menor precio, lo cual es contrario a una política que incentive la calidad en las medicinas.

“ARTÍCULO 106: En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1.- ...

2.- ...

3.- ...

4.- ...

5.- Crear, de acuerdo a las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.

6. ....”

Alega el demandante que esta norma ha sido vulnerada en concepto de violación directa por comisión, puesto que el deber del Estado de suministrar los medicamentos, resulta desvirtuado por la labor del legislador, al atribuirse para sí mismo la delicada función de fijación de precios de primera necesidad, función que está reservada por el constituyente a organismos especializados.

“ARTÍCULO 4: La República de Panamá, acata las normas de Derecho Internacional.”

Esta norma ha sido violada en concepto de violación directa por comisión, dado que Panamá está obligada constitucionalmente a acatar lo establecido en convenios o acuerdos internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa, y al fijarse precios mediante el artículo 102 de la Ley #1 de 10 de enero de 2001, se contraviene normas sobre regulación de precios establecidas en el Acuerdo de Marrakech (constitutivo de la OMC) que Panamá se obligó libremente a acatar mediante su aprobación a través de la Ley 23 de 15 de julio de 1997.

En opinión del demandante, la adopción de regulaciones de precios para productos tales como los medicinales, pueden considerarse una violación a las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, tanto por generar barrera no arancelaria al comercio de dichos productos, como por haberse adoptado la regulación sin las debidas consultas a los países exportadores, en función de lo dispuesto en el artículo III.9 del GATT.

Según explica el actor, al adherirse Panamá a la OMC, contrajo ciertos compromisos con respecto a determinadas cuestiones que se encuentran recogidas en el párrafo 10 del informe del Grupo de Trabajo que guarda relación con la regulación de precios. Agrega que el representante de Panamá confirmó que los controles de precios aplicados a los productos y servicios en Panamá, habían sido eliminados, con excepción de los enumerados en el anexo 1, y se comprometió a que estos controles y cualquier control de ésta índole que se introdujera o reintrodujera en el futuro, se aplicaría de manera compatible con las prescripciones del Acuerdo de la OMC, en particular el artículo III.9 del GATT de 1994. Los miembros de la OMC tienen el derecho y la expectativa de que Panamá, antes de adoptar un control de precio máximo, consultara sus intereses previamente, como quiera entonces que se adoptó un control de precios sin consulta a los países exportadores de medicamentos, se violan compromisos internacionales de la República de Panamá.

El artículo 297 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997 dispone que tanto el Protocolo de adhesión de Panamá al Acuerdo de Marrakech, así como todas las disposiciones legales sobre la legislación interna que se aprueban mediante esa Ley, forman parte integral de los compromisos adoptados por la República de Panamá.

Señala el demandante que la voluntad política del Estado de no controlar los precios después de febrero del año 2001, se refleja en el párrafo 9 del Informe del Grupo de Trabajo y que forma parte integral del artículo 294 de la Ley 23, en el que el representante de Panamá, manifestó que la Ley de la Defensa de la Competencia (Ley 29 de 1 de febrero de 1996) preveía la eliminación de la mayoría de los controles restantes durante un período de transición de cinco años (1996-2001), durante éste tiempo el gobierno bajo ciertos supuestos podría regular los precios de productos nacionales e importados, pero vencido dicho período expiraría la disposición que permitía al gobierno imponer controles de precios.

En resumen señala que el artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001 es contrario al espíritu del Protocolo de Adhesión de Panamá a la OMC, y por ende viola el artículo 297 de la Ley 23, instrumento mediante el cual Panamá, se adhirió al mencionado Acuerdo, cuyas normas -en opinión del demandante- forman parte del bloque de constitucionalidad.

“ARTÍCULO 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 las siguientes:

1. ...

2. ...

.....

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 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 aduana”.

La norma transcrita ha sido vulnerada en concepto de violación directa por omisión, en la medida en que si bien dicha norma faculta al Ejecutivo para regular la política arancelaria y/o aduanera a través de “leyes marco” que al efecto dicte la Asamblea Legislativa, no faculta a ésta última para dictar una norma específica fijadora de precio. Al expedir entonces la Asamblea Legislativa la norma impugnada inobserva, extravasa la previsión del constituyente.

“ARTÍCULO 195: Son funciones del Consejo de Gabinete:

1.- ...

2.- ...

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 Órgano Legislativo la Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad”

Esta norma también ha sido infringida en concepto de violación directa por omisión, debido a que resulta claro que la fijación del régimen arancelario o aduanero es tarea adscrita al Consejo de Gabinete, es decir, al Órgano Ejecutivo, luego entonces la fijación específica de precios por la Asamblea Legislativa, ignora o infringe la norma constitucional citada.

“

ARTÍCULO 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes de los nacionales donde quiere que se encuentren y a los extranjeros que están bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

Si bien la norma transcrita tiene un carácter programático, en asocio de las demás normas ha sido vulnerada en forma directa por omisión, puesto que la actuación de los legisladores al fijar y regular precios, contraviene de manera franca disposiciones constitucionales.

#### CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Correspondió según el turno, a la Procuradora de la Administración, emitir su opinión en ésta demanda, lo cual hizo mediante Vista Fiscal N° 483 de 26 de septiembre de 2001, solicitando a esta Corporación la declaratoria de Constitucionalidad del artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001, por no ser violatoria de la Carta Magna.

Entre otras cosas plantea que el artículo tachado de inconstitucional de ninguna manera se aparta de lo establecido en el artículo 279 de la Carta Magna, que más bien dispone la posibilidad del Estado de intervenir en toda clase de empresas, dejando la propia Constitución en manos del Legislador la forma de intervención. La Ley N° 1 de 2001 responde a los parámetros de justicia social que clama el artículo 279, al contemplar medidas tendientes a favorecer a los minoristas y a los consumidores de productos medicamentosos, y respeta la competencia del organismo especializado para regular los servicios y los precios de los medicamentos y demás productos para la salud humana, cuando le asigna a la CLICAC la labor de monitoreo de precios en el artículo 103 de la citada Ley, se dispone que es el Órgano Ejecutivo el que determinará los precios de referencia tope mediante Decretos Ejecutivos, atribuyéndole a la CLICAC la obligación de suministrarle al Ejecutivo la información necesaria para tales fines.

Manifiesta la señora Procuradora que el artículo 102 tiene un carácter transitorio y tiene como norte fijar un marco referencial para la fijación del precio tope e incluso el artículo 105 permite a los importadores y distribuidores solicitar a la CLICAC la revisión del precio de referencia tope de un medicamento específico.

En relación a los artículos 107 y 17 de la Constitución Nacional, considera la señora Procuradora que tampoco han sido infringidos, en tanto que el Órgano Legislativo no se ha abrogado funciones del organismo especializado.

La Ley N° 1 de 2001 no lesiona el artículo 107 de la Constitución Nacional, más bien ésta Ley entra a desarrollar esa norma, al contener la política nacional de medicamentos, se establecen normas a las empresas que se dedican al comercio de esos productos.

En cuanto al artículo 106 de la Carta Magna que se dice violado, considera el Ministerio Fiscal que no le asiste la razón al demandante, el cual no ha logrado obtener una percepción integral de la Ley N° 1 del 2001, cuyos objetivos son claros al establecer un régimen de fiscalización de los medicamentos y demás productos para la salud humana, para que los mismos lleguen a los consumidores en condiciones de seguridad y en el cumplimiento de estándares de calidad, sumado al factor educativo dirigido al consumidor, de manera que se conozcan los efectos de los medicamentos y que los mismos sean utilizados de manera racional, lo cual se compadece con el texto constitucional.

En relación al artículo 4 de la Constitución, coincide la Procuradora en que por mandato de esta norma, la República de Panamá está obligada a acatar el Acuerdo de Marrakech, ratificado mediante Ley N° 23 de 15 de julio de 1997. No obstante, disiente con el demandante en cuanto a la interpretación que hace del artículo 294 del referido acuerdo, en el sentido de que en ningún momento introduce o impone restricciones cuantitativas a las importaciones, por el contrario, la ley le asigna a un organismo especializado la función de monitorear los costos de los medicamentos tanto a nivel nacional e internacional, lo cual permite establecer el precio de referencia tope conforme a la realidad comercial, evitándose así, las restricciones a las importaciones.

Agrega la representante del Ministerio Fiscal, que el artículo 102 no contiene cláusulas restrictivas a las importaciones, dicha norma se limita a establecer un precio referencial que le sirva de parámetro a los distribuidores y mayoristas, al momento de trasladar a los minoristas que compran productos medicamentosos, y la propia ley contempla la posibilidad de que los agentes económicos soliciten a la CLICAC la revisión del precio de referencia tope, por lo que considera que no se viola el Acuerdo de Marrakech.

Finalmente, al examinar los cargos formulados contra los artículos 153 y 195 de la Constitución Política, reiteró que la norma impugnada en ningún momento procede a fijar aranceles de importación, sino más bien a fijar una mera referencia que pueden utilizar los distribuidores y los mayoristas, al momento de establecer los precios de venta a los minoristas.

Agrega que la disposición impugnada tampoco constituye una medida restrictiva de orden cuantitativo a la importación de medicamentos y de ninguna manera cercena la actividad del Órgano Ejecutivo, por el contrario se le honra de manera directa al cumplirse el mandato constitucional consignado en el artículo 279, al atribuirle la determinación de los precios de referencia tope y al designar a la CLICAC como responsable del monitoreo de la información nacional e internacional, así como la función revisora de dichos precios.

#### LOS ALEGATOS

La Firma demandante dentro del término de Ley, presentó por escrito sus alegatos, en la que reitera no sólo los argumentos vertidos en la demanda sino que reafirma su solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 102 de la ley N° 1 de 2001.

Alega el demandante que el carácter transitorio de la norma impugnada no le enerva su virulencia contra la voluntad del constituyente, y que al aceptarse en la vista implícitamente que la norma legal fija precios, deviene en fundado el cargo endilgado al artículo 102 de la Ley N° 1 de 2001.

Por otro lado, estima que la apreciación general vertida en la Vista Fiscal en cuanto al artículo 107 de la Constitución, no enerva los cargos que se hicieron en el recurso, en cuanto a los efectos precisos de una fijación de precios sobre el mercado y la distorsión necesaria que tal proceder implica para una eficiente política de accesibilidad de medicamentos general a la población.

Señala el actor que la fijación de precios por el legislador antes que propiciar eficientes políticas de distribución y accesibilidad de medicamentos, lo que habrá de producir es un desabastecimiento en el sector, lo cual está lejos de la mira del constituyente.

Contrario a lo expuesto por la señora Procuradora, sostiene el actor que mal pueden monitorearse los costos de los medicamentos por un organismo especializado frente a la previsión legal que fija precios.

Tampoco comparte el demandante la opinión de la Procuradora de que el artículo 102 lo que hace es fijar una mera referencia que pueden utilizar los distribuidores y mayoristas al momento de fijar los precios, sino que la norma no deja al criterio de los agentes económicos usar tal o cual referencia, sencillamente establece con precisión cuáles serán los precios de referencia tope para los minoristas.

El término de alegato fue aprovechado también por el licenciado BORIS BARRIOS GONZÁLEZ, en calidad de interesado, quien se opone a los pretensiones y argumentos del demandante, y en lo medular de su escrito señala que el artículo 102 de la Ley N° 1 de 2001, no contraviene el artículo 279 de la Constitución Nacional, norma ésta que establece la posibilidad de que el Estado intervenga en toda clase de empresas, y la citada Ley N° viene a legislar sobre la forma de esa intervención, responde a parámetros de justicia social, y ni cambia ni se abroga competencia de organismos especializados en la fijación de precios de medicamentos.

Sostiene el interesado que esta Ley fue consultada con todos los sectores involucrados en la política de medicamentos y que fue precisamente el sector comercial el que propuso esta fórmula o criterio marco, por el cual el artículo impugnado tiene un carácter transitorio con el propósito de establecer un marco referencial para la fijación del precio tope, el cual será el resultado de un promedio de precios en el mercado, el cual no es determinado por la Asamblea Legislativa.

Comparte por otro lado, los argumentos esgrimidos por la Procuraduría en cuanto a que el artículo 105 de la referida ley permite a los importadores y distribuidores solicitar a la CLICAC la revisión del precio de referencia tope de un medicamento específico.

Concluye sus alegatos señalando que tampoco se han violado los artículos 17 y 107 del Estatuto Fundamental, ya que el Órgano Legislativo no se ha abrogado en ningún momento funciones del organismo especializado, en tanto que el artículo 103 de la Ley N° 1 de 2001 establece que el Órgano Ejecutivo determinará los precios de referencia tope mediante Decretos Ejecutivos y comisiona a la CLICAC como organismo especializado para suministrar la información necesaria para tales fines, por lo que al igual que la Procuradora solicita a este Tribunal Constitucional la declaratoria de constitucionalidad el artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001.

#### DECISIÓN DEL PLENO

Surtido el trámite propio de esta clase de acciones, corresponde al Pleno, en ejercicio del control constitucional, pronunciarse sobre el fondo de la pretensión, que en el presente caso se reduce a determinar si el artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001, “Sobre medicamentos y otros productos para la salud humana”, es violatorio o no de normas constitucionales.

Tal como viene expuesto, la disposición impugnada lo es el artículo 102 de la citada ley, identificado como “Régimen Transitorio”, en el que se establece que tres meses después de la promulgación de la Ley y por un período de dos años, el precio de referencia tope de los distribuidores y mayoristas a los minoristas para los medicamentos, será el que corresponda con el precio promedio del mercado al 1 de octubre de 1999, agregando además que para el caso de los medicamentos que entraron al mercado en una fecha posterior al 1 de octubre de 1999, el precio de referencia tope será el precio con el cual se introdujo originalmente el medicamento al mercado.

El primer cargo formulado por la firma demandante guarda relación con el artículo 279 de la Constitución Nacional, que en su opinión ha sido violado en forma directa por comisión, puesto que la Asamblea Legislativa se ha expropiado funciones del Ejecutivo, a través de organismos especializados, al fijar de modo directo el precio de los medicamentos.

Para el examen de este cargo, resulta necesario ubicar la norma en su justo contexto, la misma se encuentra inserta en el Título X de la Constitución Política, denominado “LA ECONOMÍA NACIONAL”, que tiene como propósito establecer los principios y reglas generales que regulen el ejercicio de las actividades económicas, con el objetivo de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número de habitantes del país.

El artículo 279 en referencia contempla de manera general el principio de “intervención” del Estado en toda clase de empresas, para lograr los fines de justicia social consagrados en la Ley Suprema del Estado. En efecto, hoy no se discute la necesidad, conveniencia y la justificación de la intervención del Estado en la organización y funcionamiento de la economía, para la protección de los grupos más débiles y para racionalizarla, con el ánimo de incrementar la producción.

Como bien apunta el constitucionalista colombiano LUIS CARLOS SÁCHICA, “... hoy lo que solicitan todos los grupos sociales y económicos es una intervención que les favorezca, sea protegiendo la producción, tutelando a los distribuidores o amparando al consumidor, pero nadie la descalifica por totalitaria o por innecesaria, al menos mientras no afecte el círculo de su influencia. De ahí el crecimiento del sector estatizado de la economía y el prestigio de la planificación y el paso del Estado “gendarme” al Estado-gestor”. (SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, pág. 240)

Esa potestad interventora del Estado incluye todas las fases de la actividad económica, incluyendo el ciclo que va desde la producción hasta la utilización y el consumo, pasando por la etapa de la distribución y comercialización.

El texto constitucional deja en manos del legislador el desarrollo de los modos o formas en que se realizará la intervención, pero hace énfasis -ente otros- para los siguientes fines: regular por medio de organismos especiales las tarifas, servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad, exigiendo la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de dichos artículos.

Considera la Corte que el artículo impugnado no viola el texto del artículo 279 de la Carta Magna, se trata de una norma temporal encaminada a cumplir con los fines de justicia social, tendiente a proteger a los minoristas y particularmente a los consumidores de medicamentos, a través del establecimiento del precio tope de referencia para la venta de esos productos por parte de los distribuidores y mayoristas, el cual será el precio promedio del mercado al 1 de octubre de 1999. Lo que ha hecho el legislador, en el ejercicio legítimo de sus funciones, es expedir una ley que contiene una política nacional de medicamentos dentro de la cual se adopta una fórmula (precio promedio) para determinar un marco que sirva de referencia para la venta de dichos productos, y de ninguna manera se trata de un precio de venta fijo y universal.

Justamente para honrar el principio de interés superior del consumidor, y garantizar que la población pueda disponer de productos medicamentosos a precios accesibles, respetando siempre las normas de calidad y seguridad, el legislador estableció en el artículo 102, un mecanismo por un período perentorio, en aras de que la ley surtiera de inmediato sus efectos.

Valga señalar que de la lectura integral del Capítulo V del Título III de la Ley N° 1 de 2001, se aprecia con claridad que es a la COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR (CLICAC), como organismo especializado, a la que le

corresponde suministrar la información al Órgano Ejecutivo, para que éste fije o determine los precios de referencia tope mediante Decretos Ejecutivos (Art. 103), de lo cual se infiere que el precio promedio al que se refiere la norma impugnada, también será fijado por éste organismo.

El Órgano Ejecutivo en uso de la facultad que le confiere el artículo comentado, expidió el Decreto Ejecutivo N° 15 de 9 de abril de 2001, estableciendo los precios de referencia tope de los distintos medicamentos.

De igual forma, el artículo 105, contempla la posibilidad de que los importadores y distribuidores puedan solicitar a la CLICAC cada cierto período, la revisión del precio de referencia tope de medicamentos específicos.

Se trata de una posibilidad real, se eleva la solicitud al organismo especializado (CLICAC), debidamente sustentada y acompañadas de las pruebas que justifiquen el ajuste del precio de referencia tope de un determinado medicamento, para que ello proceda mediante resolución motivada, previa verificación de los criterios de evaluación que para tales efectos ha establecido dicho ente colegiado. A manera de ejemplo, vasta citar la resoluciones PC-342-02; PC-343-02; PC-344-02; PC-345-02 y PC-346-02 todas del 24 de julio de 2002, emitidas por la CLICAC, y publicadas en la Gaceta Oficial N° 24,624 de 26 de agosto de 2002, a través de las cuales se ajustaron (aumentaron) los precios de referencia tope de los siguientes medicamentos: FUCIDIN, GRAVOL, NUMOTIZINE CATAPLASMA, y ZOCOR.

Siendo esa la situación, coincide la Corte con el criterio de la Procuradora de la Administración, en cuanto a que la Asamblea Legislativa no se ha expropiado funciones del Ejecutivo, por el contrario, este último Órgano del Estado, a través del organismo especializado, está ejerciendo plenamente sus atribuciones constitucionales y legales, en consecuencia, la norma impugnada no deviene en inconstitucional.

El segundo cargo formulado contra el artículo 102, dice relación con la violación del artículo 107 de la Constitución, que impone al Estado la obligación de desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de medicamentos para toda la población, que según el demandante, al fijarse precios por la Asamblea Legislativa, hace que los distribuidores/mayoristas no importen productos o bien importen productos de menor calidad debido a los costos de los mismos, lo cual es contrario a la política de disponibilidad y calidad de los medicamentos que contempla el texto constitucional.

No comparte la Corte los argumentos vertidos por el demandante, en la medida en que como se expuso al examinar el cargo anterior, el Órgano Legislativo no estableció precios fijos de medicamentos, contempló una fórmula referencial por un tiempo prudencial para que el Ejecutivo, a través de la CLICAC, fije el precio promedio, lo cual es consecuente con la filosofía y espíritu de la Ley, que como bien se indicó en la Vista Fiscal, tiende a la implementación de la lista nacional de precios, el monitoreo de los costos de los medicamentos a nivel nacional e internacional, la aplicación del principio de razonabilidad de esos costos, la designación de un organismo especializado que fije y revise los precios de referencias tope y su procedimiento, constituyen garantías irrefutables que determinan la política nacional de medicamentos, lo cual es cónsono con el texto del artículo 107 de la Constitución.

Este Tribunal tampoco encuentra fundados los cargos que se formulan al artículo 102, que se estima violatorio del artículo 106 de la Carta Magna, norma que en el ordinal citado más bien guarda relación con la obligación estatal de velar por la salud de la población, a través de la creación de establecimientos (hospitales, clínicas, centros de atención médica) que presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población.

En relación al artículo 4 de la Constitución, que establece que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, que a juicio del accionante ha sido violado en forma directa por comisión, en atención a que la disposición impugnada violó el artículo 297 de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997, mediante la cual Panamá se adhirió al “Acuerdo de Marrakech”, en el que se adquirieron ciertas obligaciones en materia de regulación de precios, normas que en su opinión forman parte del bloque de la constitucionalidad.

Reiterada ha sido la jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 4 del Estatuto Fundamental, en el sentido de que dicha norma recoge la obligación del Estado Panameño de adecuar su legislación interna conforme con las orientaciones y el marco jurídico plasmado en los tratados suscritos por Panamá, o bien el reconocimiento de la vigencia del derecho internacional, a través del cumplimiento de tratados, convenios o instrumentos ratificados conforme al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.

Por regla general, estos Tratados, Acuerdos o Convenios tienen rango de ley, y a manera de excepción, se le ha reconocido jerarquía constitucional a ciertas normas de tratados internacionales ratificados por Panamá, cuando la jurisprudencia de este Tribunal estime que consagran derechos fundamentales esenciales para la preservación del Estado de Derecho, tal es el caso del artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En ese sentido yerra el demandante cuando señala que “al colisionar el artículo objeto de la presente acción con las normas del tratado que forma parte del BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD en Panamá, deviene en inconstitucional, puesto que como viene dicho no es cualquier norma de Tratado, Acuerdo o Convenio que integra dicho bloque, sino que excepcionalmente los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos pueden integrar el parámetro ampliado del juicio de constitucionalidad, y sólo en aquellos casos de insuficiencia o vacíos del texto constitucional. (Cfr. Sentencia del Pleno de 30 de abril de 1998).

Siendo esa la situación, resulta inadecuado invocar como violado el artículo 297 de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997, mediante la cual Panamá se adhiere al "Acuerdo de Marrakech", por tanto no ha sido violado el artículo 4 del texto Constitucional.

En relación a la alegada violación de los artículos 153 y 195 de la Ley Suprema, considera el Pleno que tampoco han sido violados, en cuanto que la primera de ellas dispone sobre qué Órgano del Estado recae la función legislativa y cuáles son sus funciones especiales; mientras que la segunda describe las funciones del Consejo de Gabinete. Por el contrario, el Órgano Legislativo, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 153 citado, expidió la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001, con el propósito de regular el manejo en general de la fabricación, importación, adquisición, distribución, comercialización, información, publicidad, registro sanitario y control de calidad de los medicamentos y otros productos para la salud humana.

En atención entonces a que no han resultado vulneradas ninguna de las normas constitucionales invocadas por el demandante, ni ninguna otra, tampoco resulta violado el artículo 17 de la Constitución, cuyo contenido es de carácter programático.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 102 de la Ley N° 1 de 10 de enero de 2001 "Sobre Medicamentos y otros productos para la Salud Humana", publicada en la Gaceta Oficial 24,218 de 12 de enero de 2001.

Notifíquese.

ANIBAL SALAS CESPEDES

WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS

YANIXSA YUEN (Secretaria General Encargada)

### Advertencia

DEMANDAS Y ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR LA LICENCIADA STELLA HAMMERSCHLAG GUERRINI, LA FIRMA CEBALLOS, RODRÍGUEZ Y ASOCIADOS Y LA FIRMA FORENSE RUBIO, ALVAREZ, SOLÍS Y ABREGO CONTRA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DEL DECRETO LEY NO. 14 DE 27 DE AGOSTO DE 1954 POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY 134 DE 27 DE ABRIL DE 1943, "ORGÁNICA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL"

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	César Pereira Burgos
Fecha:	1 de Abril de 2003
Materia:	Inconstitucionalidad
	Advertencia
Expediente:	402-02 712-02 y 766-02

VISTOS:

Han ingresado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dos demandas y una advertencia de inconstitucionalidad presentadas por los licenciados Stella Hammerschlag Guerrini, la firma Ceballos, Rodríguez y Asociados y la firma forense Rubio, Alvarez, Solís y Abrego.

La primera de ellas está dirigida a que se declare inconstitucional la frase "La pensión de vejez tiene como finalidad reemplazar dentro de ciertos límites los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña", contenida en el artículo 50 del Decreto Ley N°. 14 del 27 de agosto de 1954, subrogado por el artículo 36 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991.

La segunda, está dirigida contra la frase, "al retirarse de la ocupación que desempeña" contenida en el artículo 50 del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social.

La advertencia se dirige contra el primer párrafo del artículo 50 del Decreto Ley N°. 14 del 27 de agosto de 1954, subrogado por el artículo 36 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, referente a , "La pensión de vejez tiene como finalidad reemplazar dentro de ciertos límites los sueldos o salarios que deja de percibir el asegurado al retirarse de la ocupación que desempeña".

Mediante resoluciones de 9 de septiembre y 7 de octubre de 2002, se resolvió acumular las iniciativas constitucionales, por ser similares y estar dirigidas a que se declare la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 50 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (f. 36 y 45).

NORMA VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCION