

(4)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, dos(2) de agosto
de mil novecientos ochenta y nueve(1989).-

V I S T O S:

La firma de abogados "ENDARA Y MARRE", mediante poder especial otorgado por la sociedad SAMSUNG ELECTRONICS, Co. LTD., inscrita en la Sección de Microfíbulas (Mercantil) a la ficha S.E. 000369, rollo 159 23, imagen 0205, del Registro Público, ha interpuesto demanda a fin de que el PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en ejercicio de las facultades que le confiere el Numeral 1º del Artículo 203 de la Constitución Nacional declare inconstitucional el Decreto de Gabinete № 344, de 31 de octubre de 1969, y el artículo 18 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 que modifica el Artículo 7 del citado Decreto de Gabinete, ésta última publicada en la Gaceta Oficial № 20187 de 19 de noviembre de 1984.

Admitida la demanda se corrió en traslado al Señor Procurador General de la Nación y por devuelto el negocio con Vista №3 de 17 de marzo de 1989 consultable a fojas 23 a 39, se fijó en lista por el término de diez días para que contado a partir de la última publicación del edicto, el demandado y todas las personas interesadas presentaran argumento por escrito sobre el caso, pero ninguna así lo hizo.

46

Vencido de esa forma el referido término de lista el caso se encuentra en estado de decidir y a ello procede el Pleno de la Corte previo el examen de la confrontación del Decreto de Gabinete tachado de inconstitucionalidad a la luz de los textos citados en la demanda y con todos los preceptos de la Constitución que el Pleno estime pertinente. Veámos:

La sociedad demandante acusa el Decreto de Gabinete N° 344 de 31 de octubre de 1969, y el artículo 18 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, que modifica el artículo 7 del citado Decreto de Gabinete, por el cual se reglamenta "la Representación, Agencia y/o Distribución de Productos o Servicios de Fabricantes o Firmas Extranjeras y Nacionales en la República de Panamá", de violar a su juicio, los Artículos 2, 17, 18, 20, 22, 30, 32, 43, 212 ordinal 2, 277, 290 y 293 de la Constitución Política de la República. En tal sentido arguye lo siguiente:

".....
1.- El Decreto de Gabinete, al regular las relaciones jurídicas de particulares propiciando la posibilidad de establecer relaciones jurídicas restrictivas a la competencia, violó en forma directa el artículo 17 de la Constitución y, además, el artículo 277 en la misma forma. En efecto, el artículo 17 establece la misión de las autoridades, señalándole, entre otras, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Es cierto que la Corte Suprema de Justicia ha señalado en número plural de ocasiones el carácter programático de dicha disposición, más las normas programáticas, si bien no contiene una norma jurídica de aplicación inmediata, constituyen normas directrices o rectoras de toda actividad pública y contienen, además,

los fines mediatos que el Estado debe alcanzar por medio de sus órganos. Además, en materia relacionada con la interdicción de las prácticas restrictivas de la competencia, la Corte Suprema de Justicia consideró, en fallo de 22 de octubre de 1985 que le(sic)otorgamiento de privilegios a un número determinado de empresas violaba, entre otros, el artículo 17. El artículo 277, por su parte, establece una norma básica en materia económica, cual es que las actividades económicas corresponden primordialmente a los particulares, pero que el Estado puede intervenir en ellas, entre otras formas, reglamentando su ejercicio, como ocurre con el Decreto de Gabinete No. 344 de 1969, más tal reglamentación ha de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país, siendo así que, el instrumento legal en mención, al propiciar prácticas o convenios restrictivos al comercio y sus efectos negativos en la mayor parte de los consumidores y al restringir el acceso de éstos a un número determinado de oferentes, reglamentó una actividad mercantil perjudicando en lugar de beneficiar a los asociados. Por dicha razón se viola en forma directa el artículo 277 de la Constitución.

2.- El Decreto de Gabinete establece una presunción de culpabilidad del fabricante y, correlativamente, de inocencia a favor del agente, representante o distribuidor, violando la presunción de inocencia, que, si bien es cierto, es una garantía penal, constituye un principio general de derecho y de elemental equidad y, además, va en contra de la igualdad jurídica, ya que introduce una distorsión en el tratamiento jurídico de las relaciones jurídicas de las personas, dependiendo de si es producto o fabricante o, por el contrario, agente, distribuidor o representante, ya que, en éste último caso, antes del proceso correspondiente, se presume la culpabilidad del fabricante que ha cancelado o suspendido una relación de representación, agencia o distribución.

Lo anterior contraría el principio de igualdad jurídica contenido en el artículo 20 de la Constitución Nacional, que resulta violado en forma directa, ya que las excepciones al principio de respeto a la igualdad jurídica

ca no incluyen la de impedir la importación de un determinado, a modo de sanción, hasta tanto no se haga efectiva la indemnización o surta el proceso correspondiente, lo que impide que una persona pueda ejercitar una actividad económica, cual es la importación de productos, por la conducta de un fabricante en perjuicio de un agente, representante o distribuidor, y antes de que se compruebe su culpabilidad o responsabilidad de haber hecho cesar la relación jurídica regulada por el Decreto de Gabinete No. 344 de 1969, importador que resulta ajeno a la relación jurídica contenida en los contratos o convenios de agencia, distribución o representación y, sin embargo, pesa sobre el la interdicción a la importación, que impone sin ninguna justificación el artículo 10º del referido instrumento legal.

3.- El artículo 7º del Decreto de Gabinete impugnado y modificado por el Artículo 18 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 establece que las controversias o conflictos resultantes de la publicación del Decreto de Gabinete se deben tramitar conforme al procedimiento previsto para los juicios de oposición de las marcas de fábricas. Tal disposición es violatoria del artículo 2º. de la Constitución al adscribir competencia para dilucidar una controversia privada a una entidad del Órgano Ejecutivo y no a las autoridades jurisdiccionales y, además el artículo 32 de la Constitución, que instituye el debido proceso, ya que la última disposición constitucional prohíbe juzgar a ninguna persona sino conforme a los trámites legales, siendo notorio que el procedimiento para los juicios de oposición a las marcas de fábricas han sido instrumentos procesales adoptados por el Decreto, no por ley, singularmente por el Decreto N° 1 de 1939 y el N°. 28 de 1974. Al permitirse el juzgamiento por un procedimiento no previsto en la ley, se viola la garantía del debido proceso y se infringe, de manera directa, el artículo 32 de la Constitución Política. Se viola, igualmente, en forma directa el ordinal 2º. del artículo 212, al establecer que el objeto de todo proceso, obviamente ante el Órgano Judicial, ya que es en el Título II, Capítulo 1º en donde se encuentra ubicado el artículo 212, es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial, por lo que al permitirse la celebración de un proceso por órganos distintos a los órganos judiciales, para dirimir controversias

entre particulares, se viola en forma directa el mandato que el ordinal 2º del artículo 212 confiere el legislador.

4.-El Decreto de Gabinete 344 de 1969 permite que sus disposiciones alcancen a cancelaciones de la agencia, representación o distribución acaecidas con anterioridad a su entrada en vigencia, por el ministerio del artículo 12º del instrumento legal en referencia, con lo que se le otorga un régimen de retroactividad a dicho instrumento legal, sin haber sido calificado, porque no es, tal actividad como una de orden público o interés social. Y al haberle otorgado un alcance retroactivo a las disposiciones reguladas por dicho instrumento, sin encontrarse en los supuestos que la Constitución, con carácter excepcional, permite la retroactividad de la ley, se ha violado, en forma directa, el artículo 43 de la Constitución. Aún cuando la ley le hubiese dado a sus disposiciones el señalado efecto retroactivo, cosa que no hizo en forma expresa pero sí en forma implícita, hubiese resultado igualmente violatorio del artículo 43, ya que es constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que no basta que a una ley se le confiere el calificativo de orden público o de interés social para que pueda tener efecto retroactivo, es necesario que, por la materia regulada, sea en efecto la actividad regulada una de orden público o interés social, o sea, como señaló la Corte Suprema de Justicia en fallo de 26 de junio de 1985, "...las indispensables para el mantenimiento económico, político o social del Estado y las que provean directamente a la satisfacción inmediata de una necesidad social", en ninguno de cuyos supuestos puede, a nuestro juicio, ubicarse la norma legal impugnada, para que pueda conferirse la posibilidad de alterar situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a su entrada en vigencia que es, conforme al artículo 13º del instrumento legal "desde su promulgación".

5.-El Decreto de Gabinete impugnado, al permitir la agencia, distribución o representación, en forma exclusiva o en cualquier otra forma que acuerden las partes, de productos o servicios nacionales o extranjeros, introduce las bases para que se puedan convenir o celebrar pactos que introducen prácticas res-

trictivas al comercio, en violación directa del artículo 290 de la Constitución.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que al otorgar a varias empresas una situación de privilegios para dedicarse a una actividad económica, constituye una violación al artículo 290 de la Constitución. En esa misma forma se viola el artículo 293 de la Constitución Política al otorgar privilegios para la realización de actividades económicas cuando dichos privilegios afectan relaciones privadas, pues se infringe la prohibición de la Constitución de la existencia de monopolios particulares contenida en el artículo 293.

Sostuvo la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 22 de octubre de 1985:

'Es por lo anterior que se afirma el carácter particularista de la resolución dimanada del Despacho del Señor Ministro, o sea, se infiere violación a los artículos invocados, esto es, el 17, sobre las funciones de los servidores públicos; el 18, sobre los límites de la responsabilidad de los particulares y servidores públicos; el 190, que taxativamente prohíbe el monopolio particular; y el 290, el cual viene a ser una pormenorizada exposición de las actividades a la que no se pueden conceder privilegios ni concesiones de ninguna índole sin que pasen a ser especies de monopolios. Y es notoria la contradicción de lo actuado por el Ministro y lo estatuido en el sentido de que las funciones del servidor público, sea cual fuere su jerarquía, se limitan y cumplir y hacer cumplir la ley y la Constitución sin ningún distingo de clases, persona o gastos incurridos, ya que de lo contrario se incurre en responsabilidad frente al Estado por excederse de las funciones que legalmente le hayan sido asignadas. Y desde el momento que se extiende una concesión o privilegio que se enmarca dentro de los postulados del artículo 290, párrafo primero, se cae en la figura que prohíbe el artículo 190, esto es, el monopolio de particulares'.

Dicha doctrina de la Corte Suprema de Justicia vino a ser reiterada en la sentencia de 1º de febrero de 1988, que declaró inconstitucional la cláusula de un contrato en que se pactaba una cláu-

sula de exclusividad, "pues otorga a dicha empresa un derecho exclusivo, por el término pactado, de un servicio de abastecimiento de comidas y bebidas a todos los vuelos internacionales que se originan o hacen escala en el Aeropuerto Internacional "OMAR TORRIJOS HERRERA". La explotación de la actividad económica comercial otorgada en forma exclusiva a la referida empresa está en abierta contradicción con los artículos 17, 18, 290 y 293 de la Constitución Nacional".

6.- El artículo 1º del Decreto de Gabinete 344 de 1969, al permitir el otorgamiento de una relación de agencia, distribución o representación en forma exclusiva o de cualquier otra forma que acuerden las partes, como dispone la última frase del artículo 1º del instrumento legal indicado, viola en forma directa la interdicción de prácticas restrictivas al comercio que estatuye el artículo 290 de la Constitución y, además, al permitir que particulares puedan dedicarse a la importación y distribución de determinados productos o servicios en perjuicio de otras empresas comerciales que no pueden hacerlo por la concesión de tales privilegios por el productor o fabricante, se viola también en forma directa el artículo 293, que prohíbe la existencia de monopolios particulares. Por las razones indicadas, además, la citada legislación propicia el establecimiento de convenios o prácticas restrictivas al comercio, o sea actos jurídicos con efectos monopolizadores.

7.- El artículo 5º, establece una tabla de indemnizaciones por la cancelación, revocación, modificación o negativa de prórroga de las relaciones que regulan el Decreto de Gabinete 344 de 1969, circunscribiéndose a determinados promedios de las utilidades brutas en los períodos que allí se mencionan, sin establecer ningún criterio de graduación o exención ni establecer excepciones cuando las condiciones económicas del fabricante harían ruinoso el cumplimiento de la citada indemnización, con lo que podría darse el caso de confiscación de bienes en beneficio de un particular, confiscación de bienes que prohíbe nuestra Constitución, por lo que, al propiciarse tal sistema de indemnizaciones tasadas sin criterio diferenciador alguno y sin dejar salvo guarda la sanidad financiera de una de las partes contractuales, abre la posibilidad de la aplicación de medidas confiscatorias, con lo que se viola en

forma directa el artículo 30 que impide el establecimiento de confiscación de bienes, a lo que puede conducir la aplicación del artículo 52 del instrumento legal impugnado en forma indiscriminada."

El Señor Procurador General de la Nación en la anunciada Vista de traslado de la demanda también opinó favorablemente a la declaración pedida por el demandante, en los términos siguientes:

"El estudio de las constancias procesadas contenidas en la presente acción de inconstitucionalidad, permite sostener que, en efecto, tal y como lo sostiene la parte recurrente, al contenerse dentro del Decreto de Gabinete No. 344, de 21 de octubre de 1969, la posibilidad de la representación, agencia y/o distribución en forma exclusiva, deviene violatorio del Artículo 17 de la Constitución Nacional, toda vez que la situación venida del referido decreto es contraria a la manera que, en principio, debía constituir el parámetro de tales actividades, esto es, no patrocinar prácticas de orden restrictivas de libre comercio y la competencia, lo mismo que la no creación de monopolios de Indole particular.

El Artículo 17 de la Constitución Nacional obliga a las autoridades a cumplir a hacer cumplir la Constitución y las leyes, por lo que, su violación se patentiza en el negocio sub júdice, toda vez que dicho decreto no se ha enmarcado dentro de los lineamientos venidos del Artículo 17 constitucional, de allí su violación por parte del aludido Decreto de Gabinete.

Respecto de la violación del Artículo 277 de la Constitución Nacional, la misma se patentiza en el aludido Decreto de Gabinete en la medida en que si bien cierto que el Estado ha intervenido reglamentando la actividad a que se contrae el mismo, resulta que el dicho Decreto de Gabinete, tal como está reglamentada la actividad de representación, agencia y/o distribución de productos o servicios de fabricantes o firmas extranjeras y nacionales en el suelo patrio, no ha asegurado los beneficios que pudieran obtenerse para el mayor número posible de habitantes del país, al

53

propiciar prácticas y convenios restrictivos al comercio y sus efectos negativos en la mayor parte de los consumidores y al restringir el acceso de éstos a un número determinado de oferentes, vulnera el mandato contenido en el Artículo 277 de la Constitución Nacional.

En lo concerniente a la violación del Artículo 20 de la Constitución Nacional, puede sostenerse que, tal y como lo manifiesta la parte recurrente al establecer dicho Decreto de Gabinete una presunción de culpabilidad del fabricante y de inocencia a favor del agente, representante o distribuidor entra en contradicción con la normativa contenida en el Artículo 20 constitucional, la cual se traduce en la igualdad jurídica de los panameños y extranjeros.

Respecto del Artículo 20. de la Constitución Nacional, debe manifestarse que en la Constitución Nacional no existe supremacía de las ramas del poder público sobre las otras, sino especificación y por tanto, limitación de las atribuciones de cada una de ellas, en relación con las de más dentro de los términos precisos que la propia Constitución establece en el citado artículo.

Esta separación y limitación de las funciones de cada una de las ramas del poder público determina sus propias órbitas de acción, de manera que constitucionalmente le está prohibido a cada una inmiscuirse en los asuntos de las otras, sin perjuicio del deber, también consagrado constitucionalmente, de colaborar todos entre sí, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, en la realización de los fines del Estado, criterio este manifestado por la Honorable Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 2 de septiembre de 1981 (Registro Judicial, septiembre de 1981, págs. 3-5).

Esta Procuraduría considera que el Decreto de Gabinete en comento, al otorgarle competencia a una entidad del Órgano Ejecutivo para dilucidar una controversia privada y no a una autoridad jurisdiccional conlleva una intromisión indebida de una en las atribuciones de otras, por lo que no se cumple con la preceptiva del Artículo 20. constitucional que exige la armónica colaboración de los órganos del estado, y que su actuación se dé en forma limitada y separadamente, por lo que le asiste razón a la parte recurrente.

Acerca de la violación del Artículo 32 de la Constitución Nacional, dicha violation se patentiza, al posibilitar dicho Decreto de Gabinete que una persona sea juzgada, tratándose de la materia de que trata dicho Decreto, conforme el procedimiento para los juicios de oposición de las marcas de fábrica, que es adoptado mediante Decreto y no por ley, lo que implica el juzgamiento por un procedimiento no previsto en la Ley.

El ordinal 2º. del Artículo 212 de la Constitución Nacional resulta violado por el Decreto de Gabinete No. 344, de 31 de octubre de 1969 en la medida en que dicho Decreto permite la celebración de un proceso por órganos distintos a los órganos jurisdiccionales establecidos para dirimir las controversias surgidas entre particulares, no observándose la premisa fundamental contenida en el ordinal 2º. del artículo 212 constitucional, que alude al reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial.

Asimismo, el Decreto de Gabinete No. 344, vulnera el Artículo 43 de la Constitución Nacional por cuanto el Artículo 12 del aludido decreto le otorga un régimen de retroactividad a dicho instrumento legal, habida cuenta que las actividades reguladas por el mismo no pueden ser consideradas de orden público o de interés social por el sólo hecho de que dicho decreto así lo establezca, porque tales actividades no son indispensables para el mantenimiento económico, político o social del Estado y tampoco proveen directamente a la satisfacción inmediata de una necesidad social.

La violación del Artículo 290 de la Constitución Nacional se comprueba fehacientemente toda vez que, el referido Decreto de Gabinete No. 344, al otorgar el Artículo 1º del mismo la posibilidad de que la representación, agencia y/o distribución pueda ser en forma exclusiva, restringe e imposibilita el que un amplio sector de nacionales panameños pueda ejercer libremente el comercio y la competencia de tipo mercantil.

El vocablo 'exclusivo' inserto en el Artículo 1º. del Decreto de Gabinete No. 344, viola el Artículo 290 de la Constitución Nacional el cual prohíbe expresamente cualquier acto jurídico proveniente de personas naturales o jurídicas que faculten la explotación en forma particular o aislada de

una actividad de Indole mercantil, lo que, a la postre perjudica, en gran medida, la libre empresa creando práctica monopolizadoras.

El Artículo 293 de la Constitución Nacional resulta igualmente violado por el Decreto de Gabinete in examen, por cuanto que la intención de dicho instrumento legal ha dado margen a que se forme un monopolio particular en la actividad comercial de la representación, agencia y/o distribución, toda vez que dicho Decreto de Gabinete fomenta la creación de monopolios con un criterio eminentemente elitista dentro de una actividad comercial, en detrimento de otras personas, naturales o jurídicas, que aspiran a participar de esta clase de actividades.

Finalmente, el Artículo 30 de la Constitución Nacional resulta violado por el Decreto de Gabinete No. 344, por cuanto que el Artículo 5º. del mismo, al establecer una tabla de indemnizaciones por la cancelación, revocación, modificación o negativa de prórroga de las relaciones reguladas por dicho Decreto de Gabinete, da margen a la aplicación de medidas confiscatorias, las cuales son prohibidas expresa y categóricamente por el Constituyente panameño, desdibujándose la violación en forma nítida del Artículo 30 de la Constitución Nacional.

Así las cosa, y, habidas las consideraciones anotadas en los párrafos anteriores, esta Procuraduría considera prudente laclaratoria de inconstitucionalidad del Decreto de Gabinete No. 344, de 31 de octubre de 1969 y el Artículo 18 de la Ley No. 33, de 8 de noviembre de 1984, por vulnerar los Artículos 17, 277, 20, 2, 32, 212, ordinal 20., 43, 290, 293 y 30 de la Constitución Nacional, por lo que deviene en inconstitucionales, y, así lo solicitamos a esa Augusta Corporación de Justicia, lo resuelva en la debida oportunidad."

Ahora bien, expuestos de esa forma los hechos y los fundamentos de derecho en los cuales se funda la demanda constitucional propuesta por la sociedad demandante y de igual manera los conceptos vertidos por el Señor Procurador General de la Nación en la aludida Vista de traslado, pásase seguidamente a examinar si en efecto el mencionado Decreto de Gabinete No. 344

de 31 de octubre de 1969 y el Artículo 18 de la Ley 33 de 3 de noviembre de 1984 que modifica el artículo 7 del Decreto de Gabinete en referencia, tal cual se postula en la demanda y en la Vista de la Procuraduría General de la Nación, son violatorios de los señalados artículos 2, 17, 18, 20, 22, 30, 43, 212 ordinal 2, 277, 290 y 293 de la Constitución Política de la República.

Veamos:

Ciertamente el Decreto de Gabinete tachado en este caso de inconstitucionalidad fué expedido por la otra Junta Provisional de Gobierno con la evidente finalidad de reglamentar las actividades comerciales referentes a la representación, agencia o distribución de productos o servicios de fabricantes o firmas extranjeras y nacionales, tal cual se infiere de la lectura de sus tres considerandos.

Para el logro de este propósito el Artículo Primero define lo que debe entenderse por "Representante, Agente y/o Distribuidor autorizado", o sea, que son las personas naturales o jurídicas que en el territorio de la República se dediquen a realizar las señaladas actividades comerciales o industriales en el campo de la economía nacional y legalmente registradas ante la autoridad administrativa que el instrumento acusado le adscribe competencia.

En ese sentido, la demandante y el Señor Procurador General de la Nación coinciden en sostener que el comentado Decreto de Gabinete reglamentario al propiciar la "posibilidad de establecer relaciones jurídicas restrictivas a la competencia" violó el artículo

17 de la Constitución y, además, el artículo 277 de la misma Carta; argumentando en igual sentido que al "propiciar prácticas o convenios restrictivos al comercio y sus efectos negativos en la mayor parte de los consumidores y al restringir la acción de éstos a un número determinado de oferentes reglamentó una actividad mercantil perjudicando en lugar de beneficiar a los asociados", por dicha razón el instrumento legal acusado violó en forma directa el citado artículo 277 de la Carta.

Igualmente se sostiene que el aludido Decreto de Gabinete establece "una presunción de culpabilidad -- del fabricante y, correlativamente, de inocencia a favor del agente, representante o distribuidor, violando así la presunción de inocencia..... y, además, va en contra de la igualdad jurídica de las personas, dependiendo de si es productor o fabricante o, por el contrario, agente, distribuidor o representante, ya que, en este último caso, y antes del proceso correspondiente, se presume la culpabilidad del fabricante que ha cancelado o suspendido una relación de representación, agencia o distribución". De allí, según este argumento, la violación del artículo 20 de la Constitución Nacional.

Ahora, expuesto lo anterior como marco de referencia, la atenta lectura del acto reglamentario dictado por la mencionada Junta de Gobierno Provisional revela que, con pretexto de cumplir la finalidad reglamentaria a la que se contrae el citado artículo primero, ciertamente, adoptó un inusitado sistema de reglamentación integral sobre la materia, que necesariamente obliga a contrar el vicio de la inconstitucionalidad acusada por el demandante, no sólo a la luz de la confronta

ción de los artículos expresamente citados y comentados en la demanda, sino, además, con criterio integral sobre todo el contexto del propio Decreto de Gabinete, pues, de lo contrario, el examen de la confrontación en este caso quedaría incompleto.

Así las cosas, para el lector desprevenido pudiera darse el caso que el "Artículo Primero" al introducir en esta reglamentación la frase: "podrá ser exclusiva o de cualquier otra forma la relación contractual....", dicra a entender que la norma no tiene el propósito de establecer la "exclusividad" en las relaciones comerciales que acuerden las partes en lo referente a la "representación, agencia y/o distribución de productos o servicios". Más, sin embargo, analizada la norma conjuntamente con los otros artículos estatuidos igualmente sobre la materia por el Decreto de Gabinete en mención, tendríase que convenir, tal cual lo sostiene el demandante y el Señor Procurador General de la Nación, que la referida frase, para todos sus efectos prácticos y legales, si propicia entre personas naturales o jurídicas la concertación de pactos o convenios de exclusividad en el ejercicio de las actividades del comercio y la industria que regula. Pues, entendida de esta forma la disposición reglamentaria, es evidente que la misma crea una situación de privilegio en beneficio exclusivo de un determinado sector de la economía nacional, en vez de "asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país" según "las necesidades sociales".

Por ello, esa situación de exclusividad que el acusado Decreto de Gabinete propicia y permite al reglamentar y definir qué debe entenderse por "Representan

te, Agente y/o Distribuidor autorizado", como lo ha sostenido la Corte en reciente fallo de 1º de febrero de 1988, constituye una violación a los fines o propósitos sobre el "ejercicio de las actividades económicas que corresponde primordialmente a los particulares", pero sujetas a la orientación, dirección, reglamentación según las necesidades sociales, por parte del Estado; conforme a lo dispuesto por el Artículo 277 en concordancia con los artículos 290 y 293 de la Constitución Política de la República. Por que en este caso, ciertamente, constituye una restricción a la libre competencia con efectos de monopolios en perjuicio del público.

De tal suerte que confrontando el Decreto de Gabinete impugnado a la luz de los preceptos constitucionales citados, resulta incuestionable el vicio de que se acusa a el instrumento impugnado, toda vez que, contrariamente a las prohibiciones prescritas por el poder constituyente, permite que una persona o grupo de personas de manera excluyente sean las únicas que puedan dedicarse a la representación, agencia o distribución de productos o servicios nacionales o extranjeros en el territorio nacional.

No importa si esos convenios puedan pactarse entre varias empresas que se dediquen a representar, distribuir o servir de agente de empresas nacionales o extranjeras de bienes y servicios, ya que lo medular en el caso es que se impide que terceros puedan dedicarse en igualdad de condiciones a ejercer esas actividades económicas sin interferencia ni restricciones, máxime cuando tales restricciones las fomente la pro

pia Ley, como en el caso del mencionado Decreto de Gabinete.

// La Constitución de la República de Panamá conforma un sistema de libre comercio cuya base es la libertad de todas aquellas personas que se desenvuelven en las actividades comerciales o industriales; pero hay que tener presente que conforme a las directrices del Estatuto fundamental, el ejercicio de tales actividades está sujeta a la orientación, dirección, reglamentación por parte del Estado, según las necesidades sociales.

De allí que ningún instrumento legal reglamentario sobre el ejercicio de tales actividades económicas, ni puede establecer condiciones restrictivas a la libre competencia que posibiliten "la concertación de combinaciones, contratos o acciones cualesquiera que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia", con efectos negativos de monopolio en perjuicio del público consumidor; ni debe desconocer igualmente el interés prevaleciente de las necesidades sociales, para que se cumpla la finalidad establecida por la supremacía de la Constitución Político. //

Más aún, avanzando en el análisis de la confrontación adviértese sin mayor esfuerzo, que el conjunto de las demás disposiciones reglamentarias que conforman el instrumento legal acusado de inconstitucionalidad, igualmente establece un régimen excepcional de privilegios, con efectos de monopolio, favorable exclusivamente a los representantes, agentes, y/o distribuidores de productos o servicios, contrariamente a lo estatuido por claros preceptos de la Carta Política.

Así, los artículos "Segundo, Tercero, Cuarto y Décimosegundo", como acertadamente sostiene el demandante y el Señor Procurador General de la Nación en su Vista de traslado, otorgan un alcance retroactivo a las disposiciones de dicho Decreto de Gabinete, "sin encontrarse en los supuestos que la Constitución, con carácter excepcional, permite la retroactividad de la Ley", contraviniendo de esa forma los principios de irretroactividad de la Ley y de la igualdad jurídica estatuida por la Constitución.

Pues, mediante un procedimiento suigeneris reconoce la condición de representante, agente y/o distribuidor, sean personas naturales o jurídicas, con efectos jurídicos antes de la promulgación del instrumento legal reglamentario, si éstos demuestran, con la sola "presentación de documentos y pruebas", que "han tenido normal y efectivamente a su cargo la representación, agencia o distribución de determinados productos o servicios de un fabricante o firma en el territorio de la República". Este procedimiento, sin permitir, a su vez, ninguna oportunidad de defensa al fabricante, como contraparte que vendría a ser en las relaciones contractuales que el acusado Decreto de Gabinete propicia con anterioridad a su promulgación.

Además, si cualquier duda pudiera surgir en relación con la señalada violación de las normas constitucionales que constituyen los aludidos principios, bastaría con detenerse en la atenta lectura del texto del último de los artículos anteriormente citados del instrumento legal reglamentario, el cual, al referirse a la cancelación, modificación, agencia o distribu-

ción, expresamente dispone que el referido Decreto de Gabinete será aplicado en estos actos que hayan "de surtir efectos después de la fecha de su entrada en vigencia", y, además, agrega: "aún cuando el respectivo aviso de cancelación o revocación se haya dado con anterioridad a dicha fecha", es decir, antes de su entrada en vigencia.

Es claro entonces, que el Decreto de Gabinete, por lo antes expuesto, viola directamente los artículos 19, 20, 32 y 43 de la Constitución Nacional, toda vez que, como queda dicho y demostrado, contrariamente a la aludida reglamentación, estas normas de rango superior en el orden citado: prohíben la existencia de fueros o privilegios personales; establecen la igualdad jurídica ante la Ley; consagran la garantía del debido proceso y, por último, instituyen el principio general de la irretroactividad de la Ley y sus excepciones; todo lo cual con referencia a la materia de que se trata en este caso.

De igual manera el examen de la confrontación de los restantes artículos que conforman el impugnado Decreto de Gabinete revela que, con referencia al sistema de reglamentación integral que dispone sobre la materia que regula, también contraría abiertamente principios y reglas tanto generales como específicas estatuidas por la Carta Política; porque resulta evidente que la aludida reglamentación en vez de cumplir con la garantía del debido proceso y la prohibición sobre confiscación de bienes, establece una tabla de indemnización indiscriminadamente tasada por la cancelación, revocación, modificación o negativa de prórroga de las

relaciones que regula, o por el desplazamiento sin justa causa del representante, agente o distribuidor, que, ciertamente, en su aplicación distorsiona el principio de "presunción de inocencia" y, por ende el de la igualdad jurídica, al presumir la "culpabilidad del fabricante y, correlativamente, de inocencia" a favor de aquéllos, por un lado.

Por otro lado, el aludido procedimiento igualmente tiende a posibilitar la confiscación de bienes entre particulares o personas privadas con efecto negativo en la economía nacional y en perjuicio directo del público considerado; porque, en este caso, establece como medidas sancionadoras la suspensión del contrato y de la importación del producto o productos de fabricante o firma que haya incurrido en infracción, sin haberse en ambos supuestos cumplido los trámites del proceso correspondiente ni dictado la decisión conclusiva del mismo sobre la pretensión alegada.

En ese sentido, oportuno resulta señalar que la Corte, justamente sobre la aplicación de esas sanciones previas a los trámites del proceso, dispuestas así por el procedimiento instituido por el Decreto de Gabinete en mención, se encontró precisada a expresar, para dejar sentado, los conceptos siguientes:

"La disposición comentada autoriza al Ministerio de Comercio e Industrias para imponer la sanción que élla establece: Suspensión de la importación al país del producto del fabricante que haya incurrido en la infracción... Sin embargo, esa sanción no puede imponerse ni antes de iniciarse el procedimiento para la declaración de desplazo injustificado y la correspondiente condena, en concepto de indemnización, ni durante el desenvolvimiento del trámite.

La sanción sólo es jurídicamente posible en los casos de pronunciamiento definitivo, firme, que favorezca la pretensión del representante, agente y/o distribuidor, demandante y como consecuencia de la renuncia o negativa de la firma o fabricante demandado a cumplir la sentencia conforme fue dictada.

La imposición de la sanción antes de la firmeza de la sentencia favorable al demandante, que concluya el procedimiento respectivo, implica la adopción de una conducta no autorizada por la Ley y el sometimiento de la empresa demandada al cumplimiento o ejecución de una sentencia, inexistente.

Considera, entonces, la Corte que, en este caso -en el cual la medida impugnada, se adoptó al inicio de la controversia, desde el momento en que se concedió la instancia- resultan infringidos los artículos 17, 18 y 31 de la Constitución Nacional.

.....(Sent. 17 de septiembre de 1979, Corte Suprema, Pleno, Caso: Amparo propuesto por PIPER AIRCRAFT CORPORATION vs Ministerio de Comercio e Industrias. Archivo de la Corte 1979)

Pero es más, específicamente en lo referente a los conflictos que se originen de la aplicación del tan veces mencionado Decreto de Gabinete, expresamente dispone que: "los conflictos que surjan de la aplicación del presente Decreto de Gabinete se tramitarán de conformidad con el procedimiento previsto para los juicios de oposición al Registro de Marca de Fábrica...".

Sin embargo, bien sabido es que el procedimiento sobre oposición al "Registro de Marca de Fábrica" a que alude específicamente el Decreto de Gabinete en mención, por virtud de la reforma introducida por el legislador, para tales efectos, ha sido adoptado por el Órgano Ejecutivo mediante "Decreto Ejecutivo No.1 de 3 de marzo de 1939, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 38 de

24 de septiembre de 1974, éste último publicado en la Gaceta Oficial No. 1770 de 22 de octubre de 1974.

Luego, entonces, por lo que se deja expresado, resulta notorio que el legislador caprichosamente dispuso de un procedimiento que no ha sido establecido en el caso concreto por la Ley sino mediante Decreto Ejecutivo; lo que significa que el instrumento legal reglamentario sobre la materia de que trata contraría la norma constitucional específica que dispone que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; pues, en el caso, si el legislador lo que en realidad tuvo en mente fue adoptar el mismo procedimiento administrativo previsto para los trámites de los juicios de oposición al "Registro de Marca de Fábrica", debió reproducir textualmente en la ley los preceptos del Decreto Ejecutivo concernientes al mencionado procedimiento, pero no limitarse o conformarse, como lo hizo, en señalar que los conflictos que surjan de la aplicación del impugnado Decreto de Gabinete se "tramitarán de conformidad con el procedimiento" previsto en el citado Decreto Ejecutivo; pues, en cuyo caso, contrariamente a la garantía del debido proceso estatuida por la Constitución, se aplica por analogía a el juzgamiento un pronunciamiento que no está previsto por la ley sino, como queda dicho, por un Decreto Ejecutivo.

El Decreto de Gabinete objeto de la impugnación constitucional, conforme al examen que se deja expuesto, no sólo infringe las normas de la Constitución Nacional citadas por el demandante y, de igual forma, por el Señor Procurador General de la Nación en su Vista

de traslado, sino que, además, a juicio de la Corte, examinado integralmente, establece una reglamentación totalmente contraria a lo dispuesto por la propia Carta Política sobre el ejercicio de las actividades comerciales e industriales en el campo de la Economía Nacional.

La Corte, finalmente, estima oportuno dejar sentado, a modo de aclaración, que de conformidad con el principio de la separación de los órganos del Estado establecido por el Artículo 2º de la Constitución Política de la República, en todo caso corresponde a los tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria del Órgano Judicial conocer de cualquier conflicto que surja de la concertación de pactos o convenios que celebren personas naturales o jurídicas en relación con la representación, agencia o distribución de productos o servicios de fabricantes o firmas nacionales o extranjeras en el territorio de la República.

En consecuencia, la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 203, Ordinal 1, y de acuerdo con la opinión del Señor Procurador General de la Nación, DECLARA que es INCONSTITUCIONAL el Decreto de Gabinete No. 344 de 31 de octubre de 1969, modificado por el artículo 18 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984.

Cópíese, Notifíquese, Publíquese en la Gaceta Oficial y Archívese.

ENRIQUE BERNABE PEREZ

RODRIGO MOLINA A.

MARISOL M. REYES DE VASQU