

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ  
(fdo.) JORGE FÁBREGA P.  
(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) AURA EMÉRITA GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE FÁBREGA, BARSALLO, MOLINO Y MULINO, CONTRA LA FRASE: "LAS INFRACCIONES A ESTE ARTÍCULO SERÁN SANCIONADAS CON PRISIÓN DE 12 MESES Y MULTA DE CIEN MIL BALBOAS (B/.100.000.00) A LA O LAS PERSONAS RESPONSABLES DE DICHA FALTA", CONSAGRADA EN LA PARTE FINAL DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 106 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1995. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

VISTOS:

La firma forense Fábrega, Barsallo, Molino y Mulino interpuso, ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra la frase: **"Las infracciones a este artículo serán sancionadas con prisión de 12 meses y multa de cien mil balboas (B/.100.000.00) a la o las personas responsables de dicha falta"**, consagrada en la parte final del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

#### I. LA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Como norma constitucional violada se cita el artículo 31 de la Constitución Política, cuyo texto es el siguiente:

**"ARTÍCULO 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

En el concepto de la infracción, la demandante señala que la frase acusada violó en forma directa el precepto transcrito, al crear una infracción punible que sólo puede establecerse mediante Ley y no por medio de un Decreto Ejecutivo. En su concepto, el Pleno de la Corte debe reiterar el principio de que, para sancionar una conducta es necesario que haya una disposición de Ley, entendiéndose ésta en sentido formal y material, que describa una conducta punible y que le asigne una sanción (fs. 2-5).

#### II. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Con la opinión de la actora coincidió el señor Procurador General de la Nación quien, en su Vista N° 17 del 21 de mayo de 1996, expresó que si bien el Órgano Ejecutivo está facultado para expedir Decretos Ejecutivos, no lo está para regular, a través de ellos, materias que, por mandato de la propia Constitución, están reservados a la Ley, en este caso, la expedida por el legislador.

Agrega que, de acuerdo con el artículo 31 constitucional, la capacidad para determinar y sancionar los hechos punibles sólo corresponde al Órgano Legislativo, por ser éste el Órgano al cual la Constitución le ha atribuido la "función legislativa" o, lo que es lo mismo, la potestad para expedir las leyes.

En el presente caso, sin embargo, el Órgano Ejecutivo, al establecer un hecho punible y fijarle una sanción en la frase acusada, invadió una materia reservada por el constituyente, a la Ley, proceder éste que trae como resultado, la infracción del precitado artículo 31 de la Constitución Política. (fs. 9-15).

#### III. CONSIDERACIONES DEL PLENO DE LA CORTE

Tal como se indicó antes, mediante la frase acusada el Órgano Ejecutivo estableció una sanción de doce (12) meses de prisión y multa de cien mil balboas (B/.100,000.00), a la persona que, sin la respectiva autorización, se dedique a actuar como Administradora de Fondos de Cesantía, o se presente como tal, o dé a entender de alguna manera que actúa con tal carácter.

Dicha frase está consagrada en la parte final del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995, que reglamenta la constitución, administración y supervisión de los fondos de cesantía que se establezcan en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III del Título VI, del Libro I del Código de Trabajo.

Conforme ha reconocido la doctrina, al igual que reiterada jurisprudencia de esta Corporación de Justicia, los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases, a saber: a) **"reglamentos autónomos, independientes o constitucionales"**, los cuales no reglamentan una ley específica, sino que a través de ellos la Administración en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. Estos reglamentos los adopta el Órgano Ejecutivo sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentarias que no invadan la zona reservada a la ley; b) **"reglamentos de ejecución"**, dictados por el Órgano Ejecutivo con fundamento en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, para asegurar el mejor cumplimiento de las leyes; y c) **"reglamentos de urgencia o de necesidad"**, que gozan de un carácter verdaderamente excepcional por cuanto se fundamentan en la urgencia o la necesidad de dictarlos para hacerle frente a una calamidad o por urgentes razones de interés u orden público, cuando el Órgano Legislativo no se encuentra reunido (Cfr. Sentencias del Pleno: del 8 de febrero de 1993; del 18 de septiembre y 20 de octubre de 1995 y 18 de abril de 1997).

En el caso del Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995, es evidente que el mismo se ubica dentro de la categoría de **"reglamento de ejecución"**, al haber sido expedido por el Órgano Ejecutivo para reglamentar disposiciones específicas del Código de Trabajo, con fundamento en el precitado numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política. En dicho decreto se regulan aspectos relativos a las condiciones que debe cumplir todo contrato que se realice para constituir un fondo de cesantía (art. 2°); la forma como deben constituirse los fideicomisos de cesantía (arts. 3 y 4) y cómo debe hacerse el cálculo de los aportes obligatorios al fondo de cesantía; las empresas fiduciarias (arts. 13 al 20) y las personas administradoras de los fondos de cesantía (artículos 21 al 29), entre otros.

La Corte, en oportunidades anteriores, ha sostenido que este tipo de reglamentos son **"actos administrativos"**. Así, en el aludido fallo del 20 de octubre de 1995 esta Corporación de Justicia, refiriéndose al Decreto Ejecutivo N° 409 del 12 de agosto de 1994, que reglamenta el artículo 6 de la Ley N° 14 del 30 de octubre de 1990, indicó lo siguiente:

"El reglamento de una ley debe ser definido, a la vez, con un criterio formal que nos indica que el mismo es un acto administrativo con carácter ejecutorio, expedido por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, y desde el punto de vista material, el reglamento se caracteriza por contener disposiciones generales e impersonales que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios." (Sentencia del 20 de octubre de 1995, Registro Judicial de octubre de 1995, pág. 152).

Según se expresó antes, el Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995 es un **"reglamento de ejecución"**, por cuanto desarrolla aspectos relativos a la constitución, administración y supervisión de los fondos de cesantía creados por el artículo 37 de la Ley N° 44 del 12 de agosto de 1995, que adiciona el Capítulo III del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.

De acuerdo con la doctrina sentada por la Corte, esta potestad de reglamentar las leyes por parte del Órgano Ejecutivo, "debe ejercerse sin apartarse del texto ni del espíritu de la Ley que reglamenta y es lo que se

conoce con el nombre de potestad reglamentaria ... Los límites para este tipo de reglamentación consisten en la imposibilidad de alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan" (Cfr. Sent. del 20 de octubre de 1995, Ibidem, pág. 152). En otro de sus fallos, la Corte expresó que en el ejercicio de esta potestad de reglamentar las leyes, el Ejecutivo no puede reformar, adicionar, contradecir ni alterar en ninguna forma su texto ni apartarse de su espíritu (Cfr. Sentencias del 4 de febrero de 1992 y 30 de junio de 1995).

En el presente caso, sin embargo, el Órgano Ejecutivo se excedió en el ejercicio de aquella potestad, pues, al reglamentar aspectos concernientes a las empresas o personas jurídicas administradoras de fondos de cesantía, a las cuales aluden los artículos 229-C, 229-D, 229-H del Código de Trabajo, estableció también sanciones contra quienes actúen, o se presenten, o den a entender de alguna manera que actúan o pueden actuar en calidad de administradoras de esos fondos, lo que sólo puede hacerse mediante una ley.

En concepto del Pleno de la Corte, la reglamentación del Ejecutivo en este caso, como en efecto lo hizo, debió estar dirigida a desarrollar los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las empresas interesadas en administrar fondos de cesantía, en la medida en que con ello se posibilitaría o haría más factible el cumplimiento de los artículos 229-C, 229-D y 229-H del Código de Trabajo, pero no a establecer sanciones pecuniarias ni de privación de libertad contra quienes incurrieran en alguna de las conductas descritas en el párrafo inicial del artículo 28 del Decreto N° 106 de 1995. Por tanto, el Pleno estima que la frase acusada infringió el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, antes citado.

Estos razonamientos llevan al Pleno de la Corte a concluir que las sanciones administrativas establecidas en la frase acusada infringen también el artículo 31 de la Carta Fundamental en la medida en que, mediante un Decreto Ejecutivo reglamentario, se configura y se pena una contravención o falta administrativa, lo que sólo puede hacerse por medio de ley. Así se lo ha señalado esta Corporación de Justicia en otras oportunidades, por ejemplo, en el fallo del 12 de mayo de 1995, en cuya parte pertinente se expuso lo siguiente:

"... de la lectura del contenido del acusado Artículo "Tercero y Parágrafo" se advierte sin la menor duda, que la primera autoridad de Policía de San Miguelito, establece sanción de multa convertible en arresto y cancelación de una licencia comercial "por vender bebidas alcohólicas" SIN TENER FACULTAD PARA ELLO. De esta manera resulta evidente la violación de la garantía procesal constitucional consagrada en el artículo 31 de la Carta Política que, como es sabido, dispone que sólo serán penados los hechos declarados punibles por "Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado". Es decir corresponde a la Ley prescribir delitos y establecer sanciones." (Registro Judicial de mayo de 1995, pág. 148)

Por lo anterior, el Pleno de la Corte estima que debe acceder a la pretensión de la demandante.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase: "Las infracciones a este artículo serán sancionadas con prisión de 12 meses y multa de cien mil balboas (B/.100,000.00) a la o las personas responsables de dicha falta", contenida en el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(Con salvamento de voto)

(fdo.) JORGE A. FÁBREGA P.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS  
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAFAEL A. GONZÁLEZ

La Sentencia se fundamenta en el criterio de que la sanción impuesta en el Decreto Ejecutivo N° 106, de 26 de diciembre de 1995, dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, es un acto administrativo:

"Estos razonamientos llevan al Pleno de la Corte a concluir que las sanciones administrativas establecidas en la frase acusada infringen también el artículo 31 de la Carta Fundamental en la medida en que, mediante un Decreto Ejecutivo reglamentario, se configura y se pena una contravención o falta administrativa, lo que solo puede hacerse por ley" (Pág. 6ª).

La conducta que se sanciona es: actuar sin la debida autorización como Administrador de Fondos de Cesantía, a los cuales se refiere el Capítulo III, Título VI, Libro I del Código de Trabajo.

Y la sanción es prisión y multa de B/.100,000.00.

El artículo 31 de la Constitución establece el criterio universal de nullum crimen sine lege; para los casos penales; no para los administrativos.

Si se tratara, como afirma la Sentencia, de cuestión administrativa, por oposición a cuestión penal, que son las categorías en juego, no procedería la declaración de inconstitucionalidad en virtud del artículo 31 de la Constitución.

Procede, en este caso, por la gravedad de la sanción (12 meses de prisión, B/.100,000.00). La dureza de la pena excede los límites propios de las sanciones que se pueden imponer como medidas administrativas.

Por esta consideración opino y coincido en que es inconstitucional la sanción; pero quiero salvar el voto en cuanto a la afirmación de que el acto acusado de inconstitucional sea administrativo. No lo es por su contenido.

Salvo, pues, el voto respetuosamente.

Fecha ut supra.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

=====

TRIBUNAL DE INSTANCIA

CALIFICACIÓN DE IMPEDIMENTO DEL MAGISTRADO EDGARDO MOLINO MOLA, DENTRO DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR LA LICENCIADA OMAIRA GARCÍA DE BERBEY, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN DE 28 DE ABRIL DE 1997, DICTADA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, DOS (2) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Magistrado Edgardo Molino Mola ha solicitado que se le declare impedido para conocer la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesto por la Licenciada **OMAYRA GARCÍA DE BERBEY** en su propio nombre, contra la orden de hacer contenida en la Resolución de 28 de abril de 1997, dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia.