

Recordemos que dentro de una advertencia de inconstitucionalidad no es posible censurar normas que en general se consideren inconstitucionales, si éstas no serán aplicables al momento de resolver la controversia. La Corte ha venido siendo más exigente aún (cfr. sentencia de 30 de diciembre de 1996 y de 15 de diciembre de 1998) al destacar que no es cualquier norma aplicable al proceso la que puede ser objeto de advertencia, sino que debe ser una norma de cuya validez dependa el proceso, que decida la causa.

Evidentemente, la norma advertida no se encuentra próxima a ser aplicada ni decide el proceso que se sigue al señor VARGAS por la posible comisión del delito de violencia intrafamiliar. Por el contrario, por la forma en que se presenta la advertencia y dados los antecedentes que reposan en autos, pudiese conducir a la conclusión de que persigue más bien el objetivo de dilatar el proceso penal que se encuentra pendiente de la celebración de Audiencia Preliminar desde hace casi un año.

Lo anterior imposibilita a esta Magistratura, conocer de la Advertencia de Inconstitucionalidad presentada.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la advertencia de inconstitucionalidad que contra el numeral 6 del artículo 2 de la Ley 31 de 1998 presentara el licenciado GILBERTO BOSQUEZ en representación del señor ARCELIO VARGAS.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) GRACIELA J. DIXON

(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JORGE FABREGA P.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LIC. MARTÍN MOLINA. MAGISTRADA PONENTE: GRACIELA J. DIXON. PANAMÁ, ONCE (11) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce el fondo de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Martín Molina R., en su propio nombre y representación, contra la oración: "Reglamentariamente, el Órgano Ejecutivo podrá ampliar el período de conservación de documentos al que se refiere este numeral" contenida en el último párrafo del numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995, "Por la cual se modifica el Decreto de Gabinete N° 41 de 1990 y se adoptan otras medidas para la prevención del delito de lavado de dinero producto del narcotráfico", por considerar que es violatorio del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional.

Posición del Demandante

El licenciado Molina, al exponer el concepto de la violación del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, expresa lo siguiente:

"El concepto de la infracción o el motivo de inconstitucionalidad del mencionado precepto constitucional o norma superior es en razón de violación directa por comisión, habida consideración de que la oración precitada contentiva del último párrafo del literal u ordinal 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995 es contraria con el numeral 14 del artículo 179 de nuestra

Super-Ley o Carta Política, de donde resulta la misma en el sentido de que se rebasaría el respeto a la jerarquía normativa como límite formal si contrariamente el Órgano Ejecutivo por medio de un reglamento en ejercicio de su potestad reglamentaria amplíe el período de conservación del máximo de cinco años de los documentos que acrediten adecuadamente la realización de las operaciones y la identidad de los sujetos que las hubieren ejecutado, o que hubieren entablado relaciones de negocio con el banco, cuando la obtención de dicha identificación hubiera sido obligación por la cual están sometidos todos los bancos o la banca, señalada o plasmada en el primer párrafo del numeral 9 del artículo primero de la ley supracitada, toda vez que evidentemente dicha reglamentación se apartaría en todo caso de su texto legal, deviniendo entonces la inconstitucionalidad aducida al desconocerse lo preceptuado en la ley, cuyo reglamento de inferior jerarquía no pudiese reformarla en forma alguna su letra y espíritu al tenor del mandato constitucional en comento que se traduce también en el principio conocido de la reserva de la ley o teoría de la pirámide o supremacía jerárquica del ordenamiento constitucional." (f. 2)

Seguidamente se pone de manifiesto que estos señalamientos son reiterados por el demandante al referirse a los hechos que fundamentan la presente acción de inconstitucionalidad.

#### CIERRE DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Representante del Ministerio Público en su Vista Fiscal N° 190 de 22 de mayo de 1998, se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

"Contrario a lo expuesto por la parte actora, es nuestro criterio que el hecho que la norma legal confrontada confiera al Ejecutivo la potestad para modificarla por medio de un acto reglamentario, no configura una violación del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política.

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

No obstante, en la situación bajo estudio es el propio legislador el que habilita al Órgano Ejecutivo para que contrariando lo dispuesto en la ley, la modifique y altere mediante un acto reglamentario. Este acto de autorización implica una ampliación de las facultades reglamentarias normales del Ejecutivo, pues sin éste no sería posible al Presidente de la República y al Ministro de Estado, regular más allá de los parámetros sentados por la Ley formal. De esta forma el reglamento dictado en virtud de esta habilitación viene a completar e integrar el ordenamiento positivo, en virtud de autorización legislativa expresa, lo cual no significa delegación de esta función." (fs. 15 y 16)

#### DECISIÓN DE ESTE TRIBUNAL

Según el demandante, la violación del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, a su juicio se produce, porque no puede una ley facultar al Órgano Ejecutivo para que reglamente de manera distinta, en este caso ampliando un período, una materia que ya ha sido determinada o establecida por la propia ley, pues esto rebasa el límite formal de la jerarquía normativa.

Antes de resolver sobre la constitucionalidad del numeral 9 del artículo

primero de la Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995, es procedente determinar el contenido y alcance del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, que literalmente establece lo siguiente:

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

...

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

El numeral 14 de este precepto constitucional consagra la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo (Presidente de la República con el Ministro del Ramo respectivo), para desarrollar la ley para hacerla viable, cumpliendo así su finalidad práctica, sin que en ningún momento pueda rebasar el límite o marco impuesto por la propia ley que reglamenta.

El numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995, establece literalmente lo siguiente:

"ARTICULO PRIMERO. Los bancos establecidos en Panamá, se encuentran obligados a mantener, en sus operaciones, la diligencia y el cuidado conducentes a impedir que dichas operaciones se lleven a cabo con fondos o sobre fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas, bien sea para asegurar su aprovechamiento por cualquier persona. Para ello, los bancos quedan sometidos a las siguientes obligaciones:

...

9. Conservar, por un período de cinco años, los documentos que acrediten adecuadamente la realización de las operaciones y la identidad de los sujetos que las hubieran ejecutado, o que hubieran entablado relaciones de negocio con el banco, cuando la obtención de dicha identificación hubiera sido obligatoria.

Reglamentariamente, el Órgano Ejecutivo podrá ampliar el período de conservación de documentos al que se refiere este numeral." (Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995 "Por el cual se modifica el Decreto de Gabinete 41 de 1990 y se adoptan otras medidas para la prevención del delito de lavado de dinero producto del narcotráfico" publicada en la Gaceta Oficial N° 22,915 de 21 de noviembre de 1995).

La norma antes transcrita, impone a los bancos la obligación de conservar por un período de cinco años, los documentos acreditativos de sus relaciones con sus clientes y las identidades de éstos últimos en los casos en que dicha identificación es obligatoria.

Tal como se desprende de la primera parte del artículo primero de la Ley N° 46 de 1995, dicha ley pretende que las instituciones bancarias colaboren en la importante misión de impedir y refrenar las actividades ilícitas derivadas del narcotráfico, en este caso el lavado de dinero; para ello enumera una serie de medidas específicamente orientadas a establecer un procedimiento para evitar que el sistema bancario sirva a aquellos que se benefician con esta actividad ilícita, procurando un sistema uniforme para que todos los bancos aseguren al máximo posible la consecución de este fin.

De lo antes visto, no resulta extraño que el legislador, al momento de emitir la Ley N° 46 de 1995, pensara en un período específico de tiempo que consideró prudencial para que los bancos conservaran los documentos a los que se refiere su numeral 9 del artículo primero, pero también previó la posibilidad de que dicho período de tiempo fuera extendido, si durante la vigencia de la ley surgía la necesidad de que fuera más prolongado el período.

Seguramente, esta previsión legislativa obedece al hecho de que en muchos casos las leyes se encuentran con una realidad cambiante, hasta el punto de que dejan de ser funcionales o son inadecuadas frente a determinada situación sobre la que se quiso legislar, pero como el proceso legislativo para crearlas y

modificarlas es lento y en otras ocasiones ni siquiera llega a su fin, el legislador patrio, en el caso bajo estudio y por la particularidad de la materia normada, previó la eventualidad de que fuera conveniente ampliar o aumentar el período, más no disminuirlo, y concedió al Órgano Ejecutivo la facilidad de hacerlo reglamentariamente.

El Órgano Ejecutivo posee la potestad de reglamentar por mandato constitucional, antes de que dictara la Ley N° 46 de 1995, y de ninguna forma puede considerarse que ésta le atribuyó una facultad que sobrepasa la jerarquía normativa, por el contrario, lo que ha hecho es reconocer que en ejercicio de dicha potestad constitucional y de lo que la propia ley ha normado, pueda aumentar el período de tiempo inicialmente establecido por ella. Está de más decir que la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo, así como cualquier actuación de los Órganos del Estado debe dirigirse siempre a procurar el mayor beneficio de los asociados y por ello no puede concebirse que la misma se utilice con desviación o abuso del poder institucionalmente concedido.

Del anterior análisis debemos concluir que no se ha violado el numeral 14 del artículo 179 de la Carta Magna, puesto que la potestad de reglamentar del Órgano Ejecutivo, no ha sido concedida por la norma legal impugnada, sino que lo ha sido por mandato constitucional y fue aprovechada por el legislador para que aquél modificara el período en que los bancos deben guardar los documentos e identificaciones de sus clientes, establecido en el numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 1995.

Es precisamente con fundamento en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional que el Órgano Ejecutivo puede aumentar reglamentariamente el período de tiempo establecido en el numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 1995, potestad que como lo dice dicha norma constitucional, debe ser ejercida sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu. En este caso el texto del último párrafo del numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 1995, permite que el Órgano Ejecutivo ejerza la potestad conferida constitucionalmente, para aumentar el período de tiempo legalmente contemplado, y por ello el párrafo del numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 1995, impugnado con la presente acción de inconstitucionalidad, no es violatorio del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, así como tampoco de ningún otro precepto constitucional.

#### Parte Resolutiva

En mérito de lo expuesto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la oración: "Reglamentariamente, el Órgano Ejecutivo podrá ampliar el período de conservación de documentos al que se refiere el último párrafo del numeral 9 del artículo primero de la Ley N° 46 de 17 de noviembre de 1995, por la cual se modifica el Decreto de Gabinete N° 41 de 1990 y se adoptan otras medidas para la prevención del delito de lavado de dinero producto del narcotráfico, por no vulnerar el artículo 179 ni ningún otro artículo de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO SALAS

(fdo.) JOSÉ ANDRÉS TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario

=\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ABILIO RODRIGUEZ, EN NOMBRE PROPIO, CONTRA LOS AUTOS N° 3337, DEL 31 DE OCTUBRE DE 1997 Y N° 1481, DEL 20 DE MAYO DE 1998, AMBOS DICTADOS POR EL JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO DE PANAMÁ, RAMO CIVIL. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ,