

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

En estado de resolver se encuentra la acción de inconstitucionalidad presentada por el Doctor FERNANDO ALFONSO GÓMEZ ARBELÁEZ, actuando en su propio nombre, contra el Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006, "Que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial y dicta otras disposiciones" (G.O. 25,491 de 15 de febrero de 2006).

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El Decreto Ley No. 8 de 2006 consta de cuatro Títulos:

1. El Título I (Normas Generales) está dividido en tres Capítulos, los cuales disponen la transformación del entonces Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) en lo que es actualmente el Instituto Nacional de

Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), así como sus objetivos y funciones.

2. El Título II (Estructura del Instituto), dividido en cuatro capítulos, establece los componentes del mismo, la integración de su Consejo Directivo y las atribuciones de su Director General, crea la Comisión Nacional de Gestión de la Calidad y la Comisión Nacional de Competencias, y prevé lo referente a los Centros de Formación y Capacitación, y a los servidores públicos que laboran en el mismo.

3. El Título III (Patrimonio del Instituto) regula en sus dos capítulos la integración de su patrimonio y crea el Fondo Fiduciario de Formación y Capacitación.

4. Por último, el Título IV (Disposiciones Finales) le otorga ciertas facultades específicas y adopta algunas normas de carácter transitorio.

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

En primer lugar, el demandante estima violado el artículo 159, numeral 16 de la Constitución, sustentando su posición en el desarrollo de 3 líneas argumentales:

1. El demandante alega que dicha norma constitucional autoriza a la Asamblea Nacional a otorgarle la facultad extraordinaria de emitir Decretos Leyes al Órgano Ejecutivo, "constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado" según el artículo 175 de la Carta Fundamental. Sin embargo, la norma acusada fue "expedida por el Presidente de la República, oído el concepto favorable del Consejo de Gabinete", que incluye a los Vicepresidentes de la República, tal como lo establece el artículo 199 de la Constitución, cuando lo cierto es que éstos no forman parte del Órgano Ejecutivo, ya que no aparecen incluidos en el artículo 175 de la Constitución. En abono de este argumento, el demandante citó la Sentencia de 17 de junio de

1991, donde el Pleno reconoció la distinción entre “Órgano Ejecutivo” y “Consejo de Gabinete”.

También distingue el demandante que el preámbulo de la norma acusada no se ajusta a la Constitución vigente, sino a normas derogadas de la Constitución de 1946, a saber: 1) el artículo 136, que establecía que el Órgano Ejecutivo estaba constituido por el Presidente de la República, si bien “con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado”; 2) el artículo 144, numeral 19, que incluía entre sus atribuciones la emisión de Decretos Leyes; y 3) el artículo 162, numeral 4, que le otorgaba al Consejo de Gabinete la función de “acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y los de la Comisión Legislativa Permanente, los decretos que deba dictar el Presidente sobre... el ejercicio de facultades extraordinarias, cuando estuviere investido de ellas.”

El demandante cuestionó también que, en la emisión de la norma acusada, el Ministro de la Presidencia haya actuado como Secretario General del Consejo de Gabinete.

2. Con fundamento en el artículo 163, numeral 9 de la Constitución, el demandante alega que la única facultad que puede delegar la Asamblea Nacional es, precisamente, la de expedir Decretos Leyes, la cual, por ser excepcional, debe ser ejercida en términos precisos por el Órgano Ejecutivo, y no por el Presidente de la República, como en efecto ocurrió.

3. La norma acusada entró en vigencia treinta días después de su promulgación, es decir, el “24 de marzo de 2006, durante el curso de una legislatura ordinaria de la Asamblea Nacional”, cuando la Ley No. 1 de 3 de enero de 2006, mediante la cual se le otorgó al Órgano Ejecutivo la facultad de emitir dicho Decreto Ley, expiró “al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente”, es decir, el 1 de marzo de 2006. En abono de este argumento, el demandante citó la Sentencia de 16 de junio de 1960, en la cual el Pleno indicó que las facultades extraordinarias sólo rigen “durante el llamado período de receso de la

Asamblea Nacional para el cual fueron acordadas”, la Sentencia de 30 de diciembre de 1999, donde el Pleno recalcó que el ejercicio de las mismas “debe realizarse dentro del marco específico de las facultades legislativas concedidas”, y la Sentencia de 7 de junio de 1996, donde el Pleno recalcó la claridad del inciso segundo de la norma constitucional invocada por el demandante.

En segundo lugar, el demandante estima violados los artículos 183 y 184 de la Constitución, los cuales no le otorgan al Presidente de la República la facultad de emitir Decretos Leyes por sí solo ni con la participación de ningún Ministro de Estado.

Por último, el demandante invoca el artículo 200 de la Constitución, que tampoco le otorga dicha facultad al Consejo de Gabinete, citando en su abono la ya aludida Sentencia de 17 de junio de 1991.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado al señor Procurador de la Administración, quien, mediante Vista No. 070 de 31 de enero de 2008, se opuso a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada.

El funcionario estima infundados los cargos de violación del artículo 159, numeral 16, y de los artículos 183 y 184 de la Constitución, alegando que “de acuerdo con las disposiciones de nuestro ordenamiento constitucional, el Órgano Ejecutivo podrá estar constituido, según se trate, por éste y el Ministro respectivo o por el Presidente de la República con todos los Ministros en Consejo de Gabinete.”

Con respecto al cargo de violación del artículo 200 de la Constitución, el funcionario observó que el numeral 1 de dicho precepto faculta al Consejo de Gabinete para “actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley”, lo cual deja claro que “el Consejo de Gabinete no actúa como organismo emisor” de la norma acusada. Además, el

artículo 854 del Código Administrativo faculta al Ministro de la Presidencia para actuar como Secretario General del Consejo de Gabinete.

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, compareció únicamente el demandante, quien, además de reiterar los cargos formulados, citó la Sentencia de 31 de enero de 2000 para afirmar que, en el ejercicio de esta facultad extraordinaria, no se cumplió el supuesto de “necesidad” de una “rápida reglamentación” de la materia regulada por la norma acusada, que es uno de los requisitos para el otorgamiento de dicha facultad, toda vez que la legislación *in examine* entró en vigor cuando ya la Asamblea Nacional había reanudado su legislatura ordinaria.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

En virtud de las consideraciones anteriores, este tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada.

En primer lugar, transcribiremos los preceptos constitucionales invocados por el demandante:

“ARTÍCULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional 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 lo siguiente:

...

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.”

"ARTÍCULO 183. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado.
2. Coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos.
3. Velar por la conservación del orden público.
4. Adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Legislativa se reúna el día señalado por la Constitución o el Decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias.
5. Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinaria, un mensaje sobre los asuntos de la administración.
6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.
7. Invalidar las órdenes o disposiciones que dice un Ministro de Estado en virtud del artículo 186.
8. Las demás que le correspondan de conformidad con la Constitución o la Ley."

"ARTÍCULO 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que daban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya previsión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto del Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En esta caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores, celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales será sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley."

"ARTÍCULO 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley.
2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional.

3. Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley.
4. Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.
5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de esta Constitución.
6. Requerir de los funcionarios públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y citar a los primeros y a los representantes de las segundas para que rindan informes verbales.
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 159. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado 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.
8. Dictar el reglamento de su régimen interno y ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la Ley."

Con respecto al artículo 159, numeral 16, el demandante estima que la norma acusada deviene inconstitucional debido a que el encabezado de la misma indica que quien emite el acto no es el Órgano Ejecutivo, tal como establece el precepto constitucional, sino "EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA... oído el concepto favorable del Consejo de Gabinete". Sin embargo, es evidente que dicho cargo de violación se fundamenta en un mero formalismo, toda vez que la norma acusada está firmada por el Presidente de la República y todos los Ministros de Estado, los cuales integran el Órgano Ejecutivo al tenor del artículo 175 de la Carta Fundamental y son los competentes para emitirlo.

Son igualmente formalismos las aseveraciones del demandante referente a la Constitución derogada de 1946.

Por otro lado, la actuación del Ministro de la Presidencia como Secretario General del Consejo de Gabinete tiene su fundamento legal en el artículo 1 de la Ley No. 15 de 28 de enero de 1958, "Por la cual se crea el Ministerio de la Presidencia de la República" (G.O. 13,465 de 11 de febrero de 1958), el cual señala:

"ARTÍCULO 1. Créase el Ministerio de la Presidencia de la República, cuyo titular será al mismo tiempo Ministro de Estado y Secretario General de la Presidencia."

De igual forma, el párrafo segundo del artículo 854 del Código Administrativo establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 854. *Integración del Consejo de Gabinete.*

...
El Presidente de la República y el Secretario de la Presidencia serán respectivamente, Presidente y Secretario del Consejo."

De cualquier modo, observa el Pleno que, en el ejercicio de la facultad extraordinaria *in examine*, el Órgano Ejecutivo se atuvo a los términos previstos por el artículo 1, numeral 2 de la Ley No. 1 de 3 de enero de 2006, "Que concede facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política" (G.O. 25,457 de 4 de enero de 2006):

"ARTÍCULO 1. Se conceden facultades extraordinarias precisas al Órgano Ejecutivo, que serán ejercidas mediante Decretos-Ley, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, para que dicte disposiciones relativas a las siguientes materias y fines:

...
2. Con el fin de potenciar la capacitación para el trabajo, modificar la Ley 18 de 1983, orgánica del Instituto Nacional de Formación Profesional, que será reestructurado como una institución fundada en principios de equidad social, autonomía administrativa y técnica, sostenibilidad financiera y diversidad de ejecutores."

Por último, el hecho de que la norma acusada haya entrado en vigor cuando la Asamblea Nacional ya había reanudado sus sesiones ordinarias no invalida lo actuado por el Órgano Ejecutivo, quien aprobó y promulgó dicha norma cuando todavía estaba vigente la facultad extraordinaria otorgada por el Órgano Legislativo para emitirla.

Las anteriores conclusiones dejan también sin fundamento los cargos de violación a los artículos 183, 184 y 200 de la Constitución, esgrimidos por el demandante, puesto que, como hemos dicho, la norma acusada fue, en efecto, emitida por la autoridad competente y en virtud del mandato específico recibido.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO,
administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,
DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ley No. 8 de 15 de
febrero de 2006.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ADAN ARNULFO ARJONA L.


ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO


VICTOR L. BENAVIDES P.


ALBERTO CIGARRUISTA C.



JERÓNIMO MEJÍA E.


HARLEY J. MITCHELL D.

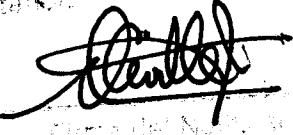

OYDEN ORTEGA DURÁN


ANIBAL SALAS CESPEDES


JACINTO A. CARDENAS


CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 2 días del mes de abril de
año 2006 a las 4:00 de la tarde
Notifico al Procurador de la resolución anterior.


Firma del N.º 30