

Profundiza nuestra preocupación, que se amplíe esta costumbre, con base en un fallo de esta alta Corporación, como parecen indicarlo otros pronunciamientos judiciales, entre los cuales citamos una resolución dictada por el Juez Noveno del Circuito de Panamá, a pesar del certificado presentado por el abogado Miguel Antonio Bernal y la inclusión en el proyecto de reformas judiciales, actualmente en estudio de otra norma se mantiene el mismo criterio.

En cuanto a la fuerza de las medidas constitucionales de protección a los procesados, nos parece importante señalar que no deben ser alegadas en tiempo limitado, ya que el Juez de la causa debe advertirlas en cualquier momento y los afectados tienen el derecho a aducirlas en cualquier tiempo. Se trata en este caso preciso, de un criterio que pone los derechos del imputado por encima de las consideraciones de celeridad en los juicios, toda vez que de nada serviría una justicia aparentemente rápida, si desconoce los derechos humanos contemplados en la Constitución.

Comprendemos la preocupación por la utilización extrema de argucias para impedir la fluidez del juicio, pero la responsabilidad no puede recaer sobre los imputados, sino sobre los letrados, de manera que, la Ley deberá fortalecer las sanciones contra los letrados que jueguen con la recta aplicación de la justicia.

Por las consideraciones anteriores, respetuosamente, salvamos el voto.

Panamá, veinte (20) de julio de 2000.

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS  
Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. RICARDO LANDERO EN REPRESENTACION DEL H. L OLMEDO GUILLÉN CONTRA EL ARTICULO 30 DE LA LEY N° 28 DEL 20 DE JUNIO DE 1995 "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA UNIVERSALIZACION DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA PRODUCCION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, DIECINUEVE (19) DE JULIO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado Ricardo Landero presentó ante el Pleno de la Corte Suprema, en nombre y representación del Honorable Legislador OLMEDO GUILLÉN, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la Ley N° 28 de 20 de junio de 1995, "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA PRODUCCION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", publicada en la Gaceta Oficial N° 22.810 de junio de 1995, por violar los artículos 160, 153 numeral 17 y 18, de la Constitución Nacional.

De los hechos que fundan la demanda, resaltan que casi al finalizar la sesión del día 5 de junio de 1995, atinente al segundo debate, el entonces Secretario General de la Asamblea Legislativa, Licdo. Erasmo Pinilla C., leyó una propuesta de los H. L. Carlos Alvarado, César Sanjur, Bernabé Pérez y Jorge Díaz, para fusionar los artículos 22 y 24 del Proyecto de Ley N° 62 -que devino en el artículo 30 la Ley 28 de 1995-; dicha propuesta estaba respaldada por el H. L. Olmedo Guillén, pero que la H. L. Balbina Herrera Araúz lo declaró "fuera de orden", y afirmó que "... es exclusivamente, un artículo que se plantea de las derogaciones".

Que la H. L. Balbina Herrera Araúz sometió la propuesta a votación, siendo aprobada por 42 votos a favor, y 12 en contra, y adoptándose con dicha fusión, -de los artículos 22 y 24- un nuevo artículo al proyecto de ley original.

Que el poderdante de esta demanda solicitó la discusión del nuevo artículo, pero que la Presidenta de la Asamblea, Ing. Balbina Herrera lo declaró "fuera de orden", pese a que el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa le otorga la potestad de pedir discusión, ni se le permitió presentar su defensa, a consecuencia del llamamiento al orden que hizo la Legisladora Herrera. Dicho artículo fue aprobado en segundo debate, pese a la protesta del H. L. Guillén, y de violaciones -según él- al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Que el Proyecto de Ley N° 62 fue aprobado en tercer debate el 13 de junio de 1995, convirtiéndose en la Ley N° 28 de 20 de junio de 1995, tras ser sancionada por el Órgano Ejecutivo, y publicada en la Gaceta Oficial N° 22.810 del jueves 22 de junio de 1995.

En cuanto a las normas constitucionales que estimó infringidas, así como el concepto de la infracción, consideró el Licdo. Ricardo Landero que el artículo 160 de la Constitución Nacional -establece que ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates en días distintos, y sancionado por el Órgano Ejecutivo en la forma dispuesta por la Constitución- fue violado por el artículo 30 de la ley en comento, por cuanto el proyecto de ley N° 62 no fue aprobado en segundo debate conforme al procedimiento establecido en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, y que según el numeral 17 de su artículo 153, compete a esa Institución dictar su régimen interno.

Señala el actor en su hipótesis, que esta Colegiatura ha sostenido que el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa integra el "bloque de la constitucionalidad", según dejó expuesto en sentencia de 16 de octubre de 1991, en la que señaló que si una ley es aprobada por la Asamblea en violación del procedimiento que prevé ese reglamento, la misma puede ser declarada inconstitucional, por el vicio de forma.

Por lo tanto, a juicio del demandante, el artículo 160 constitucional fue violado porque no se siguió el procedimiento para la aprobación de leyes, previsto en varios artículos del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, en segundo debate.

Para demostrarlo, citó el actor los artículos 112, 117, 143 y 144 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, reformado por la Ley N° 7 de 27 de mayo de 1992.

El artículo 112 -los proyectos que contengan artículos reformativos, aditivos o derogatorios de otras leyes, o que el proyecto tuviera esa finalidad, deberá contener un artículo final que lo señale expresamente, así como las normas que se modifican, subrogan, reforman o adicionan-, es un artículo "meramente formal" por lo que, si en un proyecto de ley no existe un artículo en el que expresamente se derogue una ley, mal puede dicho artículo hacer referencia a esa derogatoria.

Considera también el actor que la técnica legislativa de fusionar 2 artículos que contengan disposiciones de reforma, modificación subrogación o adición es procedente, pero que no lo es la negativa de la Presidenta de la Asamblea, de discutir ese nuevo artículo que los fusionó.

El procedimiento correcto era proponer el artículo, discutirlo y proponerlo a votación.

Conceptuó el H. L. Guillén -a través de su apoderado legal- que el artículo presuntamente transgresor hay que contemplarlo en conjunto con otras normas atinentes, de la ley a la que pertenece.

En ese sentido, los artículos 117 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa -ninguna proposición podrá ser sometida a votación sin que se haya discutido previamente-, el artículo 143 -propuesta una modificación, el Secretario la leerá y el Presidente la someterá a discusión-, y el artículo 144

-si nadie toma la palabra respecto a la modificación propuesta, el Presidente cerrará la discusión previo anuncio, y la someterá a votación-, se complementan para establecer cuatro -4- etapas de debate, siendo ellas, la presentación de la proposición, su lectura por el Secretario, su discusión y la votación; todo ello -según el actor- con la intención de garantizar un procedimiento "transparente" de y de cara al pueblo, en la formación de las leyes.

También se violó -a juicio del demandante- el párrafo 1° del artículo 162 del Reglamento Interno -en la discusión de cada tema los legisladores tendrán término de treinta minutos para cada intervención, con la única limitación de mantenerse en el tema en discusión, y guardando el orden y respeto a los colegas- fue infringido, pues al no permitirse la discusión, ni el proponente de este negocio ni ningún otro Legislador pudo hacer uso de la palabra por el establecido término de treinta -30- minutos, ni pudo utilizar los tres -3- minutos de derecho a réplica -según lo norma el artículo 174- por haber sido declarado fuera de orden al pedir la discusión de la fusión de los artículos 22 y 24 del Proyecto en comento, infringiendo con todo esto, el principio del debido proceso.

En otro sentido, considera el H. L. Guillén que también se violó el artículo 18 de la Constitución -responsabilidad de los particulares ante la autoridad por infracción de la Constitución y la Ley, y de los servidores públicos por esas causas, y por abuso u omisión de sus funciones- al omitir normas en el ejercicio de sus funciones al no permitirse la discusión del artículo 30 de la Ley N° 28 de 1995, según lo dispone el Reglamento Interno.

Admitida la demanda, se corrió traslado al Ministerio Público por el término de diez -10- días, correspondiéndole el turno para conocer el caso al Procurador General de la Nación, quien vertió su opinión mediante la Vista N° 40 de 26 de septiembre de 1995.

Inició su exposición el Procurador, haciendo algunos comentarios en torno a la doctrina del bloque constitucional.

Hizo alusión al fallo de 16 de octubre de 1991, mediante el cual, el Pleno incluyó ciertas normas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, como integrantes del bloque constitucional, así como el extracto de un señalamiento que sobre el particular, realizó el Magistrado Arturo Hoyos, en su obra "La Interpretación Constitucional".

En cuanto a la presunta infracción del artículo 160 constitucional, el Jefe del Ministerio Público dijo discrepar del criterio del accionante constitucional, porque el artículo 30 de la Ley N° 28 de 1995 responde a un mandato expreso que contiene el Reglamento Interno de la Asamblea, "y no admite discusión", y que está contenido en el artículo 112 de dicho Reglamentación; la misma consiste en que todo proyecto de ley que contenga artículos que reformen, subroguen, adicionen o deroguen otra u otras leyes, debe contener un artículo final que así lo indique, y que "Este imperativo no admite discusión".

En cuanto a la supuesta violación del artículo 18 de la Carta Fundamental, consideró el Opinador que la Corte ha sostenido que esta norma no puede ser objeto de violación, dada su naturaleza programática y declarativa, por no contener derechos o garantías individuales o sociales susceptibles de ser violadas.

Por ello, concluyó el representante del Ministerio Público que el artículo 30 de la Ley N° 28 de 1995, no conculca los artículos 160, ni el 18, ni ningún otro de la Constitución Nacional.

Según el entender del Funcionario, la norma tampoco violó el numeral 17 del artículo 153 constitucional, cuyo análisis soslayó.

Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de diez -10- días contados a partir de la última publicación de los Edictos, para que los

interesados presentaran sus argumentos sobre el mismo, término que no fue aprovechado.

Por lo tanto, agotadas las formalidades legales establecidas en el desarrollo de este proceso constitucional, se avoca el Pleno a decidir el fondo de la impugnación, no sin antes verter las siguientes consideraciones.

De todo lo expuesto por el demandante constitucional, la esencia de la impugnación estriba en el incumplimiento de las normas que, sobre el segundo debate para la formación de las leyes, establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, atinente a la aprobación del artículo 30 de la Ley N° 28 de 20 de junio de 1995.

Dicho acto involucra la presunta infracción de los artículos 160 - aprobación de las leyes en tres debates-, 153 numeral 17 -función de la Asamblea Legislativa de dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno-, y el 18 -responsabilidad de los funcionarios públicos ante la autoridad por infracción de la Constitución o de la Ley, y por extralimitación en sus funciones u omisión en las mismas- de la Carta Fundamental.

Pero además, consideró el actor que en virtud de la doctrina del bloque constitucional establecida por el Pleno de la Corte -conjunto de normas con jerarquía constitucional que emplea la Corte Suprema para emitir juicio sobre la constitucionalidad de leyes y actos sujetos a control judicial de la Corte-, las normas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, en lo atinente a la función legislativa, constituyen parte integrante del bloque constitucional, según lo expuso el Pleno en la sentencia de 16 de octubre de 1991, que resolvió la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por el H. L. Leo González contra la Asamblea Legislativa.

Dicha sentencia declaró que si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, dicha excerta puede ser declarada inconstitucional por el vicio de forma que presenta la ley así aprobada.

En este orden de cosas, el impugnante también consideró infringidos los artículos 112, 117, 143 y 144 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, reformada por la Ley N° 7 de 27 de mayo de 1992.

En primer lugar, y para lograr un mejor desarrollo del análisis a efectuar, estudiaremos la presunta violación del artículo 153, numeral 17 de la Constitución.

Esta norma -que sólo fue invocada por el demandante y no fue examinada por el Procurador- es del siguiente tenor:

"ARTICULO 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 lo siguiente:

.....

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno." (Subraya de la Corte)

La norma transcrita revela con claridad meridiana como una de las funciones de la Asamblea, reglamentar su régimen interno, que incluye el procedimiento de formación de leyes.

No es susceptible de violación esta norma, toda vez que, lo que se debate en este negocio es el incumplimiento del procedimiento ya establecido para la formación -en este caso- del artículo 30 la Ley N° 28 de 1995, y no la dictación o establecimiento de su régimen interno, a través del Reglamento Orgánico de la

misma, que es la facultad que establece la norma.

Es decir, la violación denunciada no se refiere a ningún impedimento o irregularidad en el establecimiento del Reglamento Orgánico que rige el régimen interno de la Asamblea sino que dicho régimen está establecido y en uso desde 1984, incluidas las reformas sufridas en 1997.

Por lo tanto, no prospera la pretensión del actor, en cuanto a la violación de esta norma.

En otro orden de cosas, la presunta violación del artículo 18 Constitucional -responsabilidad de los particulares por infracción de la Constitución y la Ley, y de los funcionarios públicos por lo mismo y por incumplimiento o extralimitación en sus funciones- por parte del artículo impugnado, no es susceptible de ser infringido, toda vez que la vasta jurisprudencia de esta Colegiatura ha establecido y sostenido que esta norma es de naturaleza programática, porque expone un principio general y no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser transgredidos.

Además, la norma no ha sido relacionada con otra del mismo rango, que sí contenga ese tipo de derecho; por lo tanto, no prospera la pretensión.

En cuanto a la violación del artículo 160 de la Constitución, es necesario transcribir la norma, cuyo tenor es el siguiente:

"ARTICULO 160: Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Legislativa, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto". (Subraya de la Corte).

Esta norma constitucional, que establece los tres debates para la expedición de las leyes, constituye la premisa principal del análisis; consideró el H. L. GUILLÉN que no se cumplió con el procedimiento establecido para el segundo debate de dicha norma, incumpléndose en consecuencia, el segundo de los tres debates establecidos por el artículo 160.

Empero, considera esta Colegiatura que no le asiste la razón al demandante, porque lo que el artículo 160 Constitucional exige, es que todas las leyes formales tienen que haber sido aprobadas en tres debates, y la ley de marras fue aprobada en 3 debates; ello es independiente de cómo se aprobaron los debates, que es lo que impugna el H. L. GUILLÉN.

Para fundar la violación del artículo 160, el actor invocó el artículo 112 del citado reglamento, que a la letra dice:

"Artículo 112: Cuando el proyecto presentado contuviere artículos reformativos subrogatorios, aditivos, o derogatorios de alguna otra ley o leyes, o el mismo proyecto en general tuviere tal objeto, deberá contener un artículo final en que tal cosa se indique, con expresión clara de las disposiciones que se modifican, subrogan, reforman o adicionan".

Consideró el H. L. GUILLÉN que la técnica legislativa de fusionar dos artículos con el mismo contenido de reforma, modificación, subrogación o adición es procedente, cosa que no ocurre con la negativa por parte de la H. L.

Presidenta de la Asamblea, de discutir dicha fusión -de los artículos 22 y 24 del proyecto en el 30 de la ley-, lo que constituye la esencia de la impugnación.

La lectura del artículo 112 del Reglamento transcrito, revela -a juicio del Pleno- que los proyectos de ley que contengan artículos reformativos, subrogatorios, aditivos o derogatorios de otras o la propia ley, deben contener un artículo que lo señale expresamente.

Luego entonces, la norma no se expresa sobre el proceso de discusión de este tipo de artículo, sino que el mismo debe estar contenido en el proyecto de ley, en un artículo específico; por tanto, no puede ser violada esta norma, conforme ha sido incluida al bloque de la constitucionalidad.

Por otro lado, el demandante esgrimió también la violación de los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento de marra, que delinean el procedimiento de discusión.

Estas normas son del siguiente tenor:

"Artículo 117: Ninguna proposición podrá ser sometida a votación sin que previamente haya sido discutida.

Artículo 143: Propuesta una modificación, el Secretario la leerá y el Presidente la someterá a discusión.

Artículo 144: Cuando nadie tomare la palabra sobre la modificación propuesta, el Presidente, después de anunciarlo, cerrará la discusión y la someterá a votación".

Artículo 162: En cada tema participarán todos los Legisladores que así lo deseen, por un tiempo máximo de treinta (30) minutos en cada intervención, sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas".

Como hemos señalado, estas normas están adscritas al bloque constitucional, en virtud de la jurisprudencia de la Corte, razón por la que nos avocamos a analizar su presunta transgresión.

Analizando detenidamente el problema a la luz de los artículos transcritos, considera la Corte que si declara inconstitucional el artículo 30 de la Ley 28 de 1995, estaría incumpliendo el artículo 112 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que como ya observamos, establece la obligatoriedad de que los proyectos de ley contengan un artículo final, de esta naturaleza.

Entonces, estaríamos violando el mandato de éste artículo que ha sido incluido en el bloque de constitucionalidad por la jurisprudencia de esta Corporación de Justicia, lo cual resultaría anacrónico, máxime que lo que se refuta como inconstitucional no es la norma en sí, sino la violación del mecanismo con el que se aprobó la misma, es decir, la violación de los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

El Pleno tiene que advertir que nos encontramos en materia constitucional, frente a una situación especial, sui-generis, consistente en que de acuerdo a lo planteado, la existencia jurídica de una norma legal (art. 30 de la Ley 28 de 20 de junio de 1995) depende de la finalidad perseguida ajustada a la constitución aunque ello involucre el sacrificio de normas de tan alto rango, incluyendo las consideradas como del bloque de constitucionalidad.

La situación especial anterior nos compele a recurrir a los principios que gobiernan la interpretación constitucional como vía a la realización de las finalidades que la normativa superior señala, y entre estos principios al de "Unidad Constitucional", principio que en ocasión anterior ya ha sido acogido por

la Corte.

Sobre el tema, es oportuno traer a colación el comentario que esbozó el Magistrado Arturo Hoyos en su obra "LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL", quien al referirse al "Principio de Unidad de la Constitución", dijo lo siguiente:

"Este principio es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional". (HOYOS, Arturo, "LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL", Edit. TEMIS, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, págs. 23-24.)

A punto seguido, el autor citó un fallo de este Pleno, de 5 de abril de 1990, que declaró inconstitucionales diversas normas que permitían al Órgano Ejecutivo nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo.

El extracto correspondiente de dicha decisión, reveló lo siguiente:

"... Mas, sin embargo, ni esta norma ni cualesquiera otras de la 'ley de leyes', debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el aspecto de su articulado, prescindiendo, así, de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula.

.....

Esta interpretación, aislada y restrictiva, sin establecer la necesaria concordancia entre los preceptos constitucionales, con olvido de la unidad de la Constitución, impide conocer el verdadero sentido y la finalidad real del estatuto fundamental de la República, como ha ocurrido en el caso de las normas legales acusadas por los demandantes.

A propósito de este criterio de interpretación basado en la unidad orgánica de la Constitución (que la Corte comparte) el tratadista KONRAD HESSE) citado por el Doctor Arturo Hoyos, ha dicho que:

"...la relación e interdependencia existente entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso sólo la norma aisladamente sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentra en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral"

Este criterio es reiterado y complementado por el autor Linares Quintana, citado por el Dr. César Quintero en la obra "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL", y que sobre las reglas de interpretación constitucional, dice:

"d) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes..."

e) Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema." (QUINTERO, César, INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., Panamá, 1ª Edición, 1999, págs. 36-37)

Es decir, que por deber interpretarse la Constitución como un todo, armónico, no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, porque afecta dicho principio de unidad; en consecuencia, cuando están en pugna entre sí, normas constitucionales, deberá preferirse la interpretación que armonice, y no la que enfrente las normas de dicha jerarquía.

También se refirió a este aspecto, el Licdo. Rafael Murgas Torraza en su obra, "DEFENSA DE LA CONSTITUCION", donde en la páginas 59 y 60, al referirse a los principios de interpretación constitucional, señala:

"La Constitución no puede ser interpretada aisladamente. El método exegetico de estudio del derecho constitucional, tan usual en Hispanoamérica, ha quedado en desuso para darle paso al estudio sistemático de interpretación constitucional. Lo que se impone es la interpretación concatenada de las normas y no su examen aislado. El peso de los valores superiores del constitucionalismo, las cláusulas pétreas en nuestro medio, imponen el principio de unidad de la Constitución. ....

Madison se refirió al principio de unidad de la Constitución señalando en El Federalista que:

'Existen dos reglas de interpretación, dictadas por la razón y fundadas en la razón. Una es que cada parte del texto debe, de ser posible, redactarse de forma que persiga un mismo fin. La otra es que, cuando diversas partes del texto no pueden ser vistas en forma coincidente, la menos importante debe ceder a la parte más importante; el medio debe ser sacrificado al fin, más que el fin a los medios.'

Es evidente que nuestro máximo tribunal de justicia acoge el principio de unidad de la Constitución; principio que es denominado también como el de concordancia práctica. Puede que eventualmente, en el examen de los derechos fundamentales, se establezcan prioridades porque surgen conflictos." (MURGAS TORRAZA, Rafael, "DEFENSA DE LA CONSTITUCION", Impresos Modernos, S.A., Panamá, 2000, págs. 59-60.)

Además de confirmar el punto anterior, la segunda razón que esbozó el prócer Madison, citado por el Licdo. Murgas Torraza, es que cuando las normas constitucionales no coinciden, la norma menos importante debe ceder a la más importante, el fin debe ceder a los medios.

En el presente caso, la norma impugnada, artículo 30 de la Ley 28 de 20 de junio de 1995, no es una norma que por su contenido intrínseco sea inconstitucional; lo denunciado como tal, es el procedimiento por el cual se aprobó.

Si la Corte declarara inconstitucional el artículo 30, entonces la Ley 28 devendría también inconstitucional, al carecer de la norma que aglutinara los artículos que reforma, subroga, adiciona de otras leyes, tal cual lo exige el artículo 112 del Reglamento Interno de la Asamblea, que forma parte del bloque constitucional.

Entonces, por cuanto la norma impugnada no es en sí, inconstitucional, la presunta violación a los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento Interno de la Asamblea deben considerarse menos graves, en este caso, que la presunta violación al artículo 112 íbidem, porque aquellos se refieren a los medios - procedimiento de aprobación de la norma-, mientras que éste -exige que toda ley debe contener la expresión de las normas que adiciona, modifica o revoca de esa u otras leyes- se refiere al fin, y aquel debe ceder ante el fin, que es -en este caso- el contenido del artículo 112 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.



Por otra parte, el Pleno considera que para los efectos de la importancia práctica, no tendría razón de ser la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley 28 de 20 de junio de 1995 por la presunta violación de los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento Interno de la Asamblea, por cuanto que la referida disposición legal demandada como inconstitucional, no hace más que contener la derogación, adición y modificación expresa de otras disposiciones legales y como es sabido, en nuestra legislación también existe la derogación, adición y modificación tácita de las leyes. Es decir, que aunque las normas legales a que se refiere el citado artículo 30 de la Ley 28, no fueran expresamente adicionados, modificados o derogados por mandato del propio artículo, estas adiciones, modificaciones o derogaciones operarían tácitamente, de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código Civil, que regula las formas expresa o tácita en que en nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, adicionada por otra posterior, al indicar lo siguiente:

"Artículo 36. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

De acuerdo al artículo transcrito, una norma se considera insubsistente, es decir, sin valor sin vigencia, nula, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o porque la modifica o adiciona, o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia, lo que se conoce como derogatoria, adición o modificación tácita, fenómeno jurídico este de carácter formal que en nada afecta la validez legal ni constitucional de la nueva norma.

Por lo tanto, en el presente caso, no puede esta Corporación de Justicia declarar la violación de los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, adscritos al bloque de constitucionalidad, por lo que no prospera la pretensión.

En mérito de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 30 de la Ley N° 28 de 20 de junio de 1995, "Por la cual se adoptan Medidas para la Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción y se Dictan otras Disposiciones".

Cópiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) JORGE FEDERICO LEE

(fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. ALEXIS HERRERA EN CONTRA DE LA FRASE "PREVIO CONCEPTO FAVORABLE DE LA COMISION DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA", CONTENIDA EN EL ARTICULO 4° DE LA LEY 20 DE 15 DE MAYO DE 1995, COMO EL PARRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 6° DEL DECRETO NO. 31 DE 5 DE FEBRERO DE 1996. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE JULIO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS: