

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 070

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de enero de 2008

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el **doctor Fernando Alfonso Gómez Arbelaez**, contra el **decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006**, publicado en la gaceta oficial 25,491 de 22 de febrero de 2006.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Acto acusado de inconstitucional.

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006, emitido por el Órgano Ejecutivo, a través del cual se reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial y dicta otras disposiciones.

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen
infringidas.**

El abogado accionante aduce la violación del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República

que se refiere a la facultad extraordinaria que concede la Asamblea Nacional al Órgano Ejecutivo para legislar a través de decretos-leyes, indicando en este sentido que tal infracción se produce de manera directa, según se explica de fojas 9 a 18 del cuaderno judicial.

Conforme se expone a foja 18 del expediente, el accionante también sostiene que el decreto-ley 8 de 2006, acusado de inconstitucional, viola de manera directa los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República, que de manera respectiva tratan de las atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República y aquellas que ejerce con la participación del Ministro correspondiente.

Igualmente se señala la infracción del artículo 200 del Texto Constitucional, el cual establece las funciones del Consejo de Gabinete. De acuerdo con el criterio del accionante, la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma como se expone en las fojas 18 y 19 del cuaderno judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de una lectura del expediente y de los cargos de violación aducidos por el demandante, este Despacho observa que la presente acción de inconstitucionalidad encuentra su sustento en los siguientes planteamientos:

1. Que el Presidente de la República no se encuentra facultado para expedir por sí solo decretos-leyes.

2. Que el Presidente de la República expidió el decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006, luego de oír el concepto favorable del Consejo de Gabinete.

3. Que el Consejo de Gabinete no puede tener injerencia en la expedición de un decreto-ley.

4. Que el licenciado Ubaldino Real Solís, en ese entonces Ministro de la Presidencia, actuó como "Secretario General del Consejo de Gabinete".

Contrario a lo señalado por el accionante, en cuanto a la supuesta infracción de los artículos 159 numeral 16, 183, 184 y 200 de la Constitución Política de la República, este Despacho estima que el decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006 no lesiona de manera alguna nuestro ordenamiento constitucional, pues fue expedido por el **Órgano Ejecutivo** en uso de la facultad extraordinaria que le conferiera el numeral 2 del artículo 1 de la ley 1 de 3 de enero de 2006, expedida por la Asamblea Nacional de conformidad con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política.

El texto pertinente de las disposiciones antes mencionadas, es el siguiente:

"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 dicte disposiciones relativas a las siguientes materias y fines:

1...

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 equidad social, autonomía administrativa y técnica, sostenibilidad financiera y diversidad de ejecutores."

- o - o -

"Artículo 159. 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:

1.- ...

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. ...

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 sobre 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."

Al pronunciarse sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Órgano Ejecutivo mediante el mecanismo previsto por el Texto Constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 31 de enero de 2000 señaló lo siguiente:

"En segundo lugar, porque la Ley impugnada se dictó en cumplimiento de la atribución que el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política le otorga al Órgano Legislativo y que consiste "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 Legislativa, mediante Decretos-Leyes". De esta misma norma se infiere la facultad que el constituyente reconoció al Órgano Ejecutivo para ejercer tales "facultades extraordinarias", mediante la expedición de Decretos-Leyes y con arreglo a los parámetros jurídicos allí establecidos. Como la autorización concedida al Órgano Ejecutivo a través de la citada Ley tiene claro fundamento en el citado precepto constitucional, el Pleno considera que el primero de los cargos formulados es infundado."

Según argumenta el accionante, el Presidente de la República no se encontraba facultado para emitir el decreto-ley demandado de inconstitucional, sosteniendo al mismo tiempo que el Consejo de Gabinete no puede tener injerencia en la expedición de un decreto-ley.

Dentro del contexto de tales argumentos, este Despacho estima pertinente referirse en primer término a la composición del Órgano Ejecutivo, el cual, según lo señala específicamente el artículo 175 de la Constitución Política de la República, **está constituido por el Presidente de la República y todos los Ministros de Estado, según las normas de dicha constitución.** (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Sobre este tema se pronunció la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en sentencia de 10 de mayo de 1993, cuya parte pertinente es del tenor siguiente:

"...
La función legislativa, según el artículo 153 de la Constitución le corresponde a 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 la Constitución.

La función ejecutiva, le corresponde al Órgano Ejecutivo, el cual está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según lo preceptuado en el artículo 170 de la Constitución Política.

En cuanto a la función de control financiero, ésta le corresponde a la Contraloría General de la República, a través del funcionario encargado de dicha institución, el Contralor General. Estas funciones consisten en llevar las cuentas nacionales, fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos.
..." (el resaltado es nuestro).

Por su parte, el artículo 176 constitucional dispone que el Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine la Constitución Política de la República, de lo que puede inferirse sin mayor dificultad, que de acuerdo con las disposiciones de nuestro ordenamiento constitucional, el Órgano Ejecutivo podrá estar constituido, según se trate, por el Presidente de la República, por éste y el Ministro respectivo o por el Presidente de la República con todos los Ministros en Consejo de Gabinete.

En ese mismo orden de ideas, también resulta preciso señalar que de acuerdo con el artículo 199 del mismo Texto Constitucional, el Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del

Encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado.

Frente a este escenario, debemos tener presente que nuestra Carta Magna ha regulado las funciones del Consejo de Gabinete, incluyendo como una de las atribuciones de ese organismo, la de **"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 destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Al tratar sobre la intervención del Consejo de Gabinete en la expedición de decretos-leyes, el doctor César Quintero ha manifestado que los organismos especiales que intervienen en la expedición de decretos con valor de Ley por parte del Órgano Ejecutivo, suelen actuar, ya sea en forma de simples asesores o bien de asesores y fiscalizadores a la vez.

Según sostiene el doctor Quintero, la fiscalización de dichos organismos es esencialmente preventiva, en el sentido de que éstos la efectúan antes de que se produzca o perfeccione el acto legislativo, señalando entre los organismos que más comúnmente ejercen esta clase de fiscalización al propio gabinete, los consejos de Estado en los países donde estos consejos existen, y las llamadas diputaciones o comisiones legislativas permanentes. (Cfr. QUINTERO, César. Los decretos con valor de Ley. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958).

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, esta Procuraduría es del criterio que el hecho que el

Presidente de la República haya sometido a consideración del Consejo de Gabinete el decreto-ley cuya declaratoria de inconstitucionalidad demanda el accionante, en nada infringe nuestra Carta Magna, puesto que lo actuado encuentra su sustento jurídico en el numeral 1 del artículo 200 del Texto Constitucional, el cual deja claramente sentada la función consultiva que ejerce dicho organismo en los asuntos que son sometidos a su consideración por el Presidente de la República.

Por consiguiente, está claro que en la expedición del decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006, así como de cualquier otro decreto-ley que el Órgano Ejecutivo expida con base en la facultad extraordinaria concedida por la Asamblea Nacional, el Consejo de Gabinete no actúa como organismo emisor del mismo, habida cuenta que su función, tal como lo indica la frase "oído el concepto favorable del Consejo de Gabinete", que aparece incluida en el encabezado del referido decreto-ley, se limitó a intervenir como cuerpo consultivo del Presidente de la República. Tampoco perdamos de vista, tal actuación obedece al ejercicio de una función que taxativamente le asigna a este organismo el artículo 200 del Texto Constitucional, por lo que mal puede el accionante alegar que el Consejo de Gabinete expidió el decreto-ley 8 de 2006 acusado de inconstitucional.

Finalmente, en lo que atañe a la participación del ex ministro Ubaldo Real Solís en la expedición del decreto-ley 8 de 2006, es necesario llamar la atención hacia el hecho de que de conformidad con el artículo 854 del Código

Administrativo, quien ocupe el cargo de Ministro de la Presidencia actúa como Secretario General en las reuniones del Consejo de Gabinete.

En virtud de lo planteado, estimamos que debe desecharse el cargo de infracción constitucional hecho por el accionante, al pretender cuestionar la dualidad de funciones que ejerce el Ministro de la Presidencia, ya que por un lado, para la expedición del decreto-ley 8 de 2006 se requería de la participación de todos los Ministros, que integran el Consejo de Gabinete, entre los cuales se incluye dicho servidor público y, por el otro, no debe perderse de vista que en este caso el Ministro de la Presidencia se desempeñó como Secretario General de dicho organismo, tal como lo dispone el artículo 854 del Código Administrativo.

En atención a lo expuesto, este Despacho respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que el decreto-ley 8 de 15 de febrero de 2006, emitido por el Órgano Ejecutivo NO ES INCONSTITUCIONAL.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1061/mcs