

17 de septiembre de 1999

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto. Formulada por el Licdo. Raúl Trujillo Miranda, contra la Ley 27 de 5 de julio de 1999.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

En la máxima Corporación de Justicia se ha presentado Demanda de Inconstitucionalidad en contra de la Ley N°27 de 5 de julio de 1999, publicada en la Gaceta Oficial N°23,833 de 6 de julio de 1999, mediante la cual se concedió facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, ejercidas mediante Decretos-Leyes, para que dictara disposiciones relativas a materias y para fines que en ella misma se detallaban.

I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.

Dos son las disposiciones legales que facultan a la titular de la Procuraduría de la Administración para intervenir en los Procesos de Inconstitucionalidad; el artículo 2554 del Código Judicial y el numeral 6, del artículo 348, de la misma excerta legal, cuyos textos son concordantes.

La finalidad de dicha intervención es el análisis de las disposiciones jurídicas que se dicen infractoras, frente a las normas constitucionales que se consideran vulneradas, mediante la exposición del criterio jurídico correspondiente; ello, en cumplimiento de la gestión como auxiliares de la justicia.

II. El acto acusado de inconstitucional.

El acto que se acusa de inconstitucional, tal como se describe en las líneas precedentes, es la Ley N°27 de 1995, ¿Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política de la República¿, cuyo texto aparece publicado en la Gaceta Oficial N°23,833 del martes 6 de julio de 1999, que en su texto indica:

ASAMBLEA LEGISLATIVA

LEY N°27

(De 5 de julio de 1999)

¿Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo, conforme lo dispone la Constitución Política de la República¿

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

Artículo 1: Se conceden facultades extraordinarias precisas al Órgano Ejecutivo, que serán ejercidas mediante decretos-leyes, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política de la República, para que dicte disposiciones relativas a las materias y fines siguientes:

1. La modificación y adición de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, por la cual se creó la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá, a fin de que se transfieran a dicha entidad las direcciones de Gaceta Oficial y Archivos Nacionales, así como sus bienes, presupuestos, derechos y obligaciones; para que la citada entidad autónoma quede facultada para la custodia de los documentos que deban permanecer en archivos y

ejerza la función de publicar la Gaceta Oficial; dicte normas que permitan que el registro, archivo o divulgación de las actuaciones que requieran formalidad registral, puedan realizarse por medios escritos, magnéticos u ópticos, o a través de cualquier medio telemático compatible con la tecnología registral o informática moderna y legalmente autorizada; la modificación de la estructura orgánica de la entidad Registro Público, incluyendo en la misma las Direcciones de Archivos Nacionales y Gaceta Oficial, lo mismo que el establecimiento de las funciones y requisitos que deben reunir quienes ocupen la titularidad de estas direcciones.

2. La aprobación de normas relativas a la creación de la Comisión Nacional de Valores, como entidad autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio; su estructura orgánica y atribuciones, los criterios para la selección y destitución de su personal directivo, y el período de duración en sus cargos; sobre los acuerdos, resoluciones y opiniones de la Comisión, código de conducta; a los recursos contra las decisiones de la Comisión; y la determinación de las tarifas que la misma cobrará por los servicios que presta, al igual que las referentes a su Patrimonio y Rentas; al establecimiento y definición de normas regulatorias de la actividad de las Casas de Valores y Asesores de Inversión, incluyendo entre otras las relaciones con las licencias, su otorgamiento, subvención y revocación de éstas, al igual que su cancelación voluntaria; actividades permitidas a las Casas de Valores, requisitos de capital neto y liquidez, accionistas, Casas de Valores extranjeras, libros y estados financieros, presentación de informes, operaciones, reserva de información, cuenta de inversión, manejo de valores y dineros de clientes, transformaciones, acuerdos para compartir ganancias o pérdidas, prevención de lavado de dinero; y al oficial de cumplimiento; determinación de las actividades permitidas a los asesores de inversiones y sus obligaciones, y normas relativas a los Ejecutivos principales, Corredores de Valores y Analistas. El establecimiento de disposiciones concernientes a las organizaciones autoregulatorias que comprenden la obligatoriedad de la licencia y sus requisitos, reglas internas de organización, normas internas de bolsas y centrales de valores; contratación de empleados, tarifas, comisiones, contribuciones y cargos; la fiscalización y sanción de sus miembros, el proceso disciplinario, apelación de las sanciones, libros, registros y estados financieros, presentación de informes y otras obligaciones de dichas organizaciones. El registro de valores e informes de emisores, con el establecimiento de normas referentes a la solicitud de registro obligatorio, informes, divulgación de la información y su contenido, responsabilidad de la Comisión por dicha información; emisores extranjeros, envío de información a inversionista, material publicitario y terminación del registro. La oferta pública de valores, la solicitud de registro de dicha oferta, la negación de la misma; contenido y forma de los prospectos y su uso; distintos períodos de este registro ante la Comisión; la oferta pública de compra de acciones, su notificación, contenido y forma de los documentos de oferta y su suspensión, plazo e igualdad de condiciones, compra en forma prorata, cambio de los términos y oferta pública de compra, prohibiciones en materia de compra de acciones fuera de la oferta; y sociedades con accionistas extranjeros. Las Sociedades de Inversión, con la determinación de sus categorías de acuerdo a la opción de redención y los riesgos; estructuras permitidas, aumento de capital; series y clases de cuotas de participación; la sociedad de inversión registrada, administrada en o desde Panamá; registro en la Comisión, objetivos y políticas, suscripción y redención de cuotas de participación; comisiones y cargos, dividendos y retribuciones, endeudamiento, directores, custodios, garantías contra robo, hurto o apropiación indebida; limitación de responsabilidad, contratos con administradores de inversiones, contabilidad, libros y registros de estas

sociedades, informes, publicidad, sociedades de inversión extranjera o de inversión registrada cuando ofrezcan su cuota de inversión en el extranjero; normas relativas a las sociedades de inversión privada y administradores de inversión. El crédito bursátil, opciones e instrumentos derivados, endeudamiento de Casas de Valores, préstamos y recompras de valores; opciones, contratos a futuros y otros instrumentos. La custodia, compensación y liquidación de valores, con determinación de sus objetivos, interpretación, títulos físicos, méritos ejecutivos, reclamos de acreedores, instrucción válida y poder de dirección, entre otros aspectos. Anotaciones en cuenta de valores desmaterializados, sus registros, anotación, titularidad, fungibilidad, emisión y traspaso; traspaso indebido y responsabilidad del representante del emisor, declaraciones y garantías; prenda. El Régimen de Tenencia Indirecta de Valores, incluyendo aspectos tales como: su régimen especial de propiedad, comunidad de bienes, el ejercicio de derecho contra intermediarios y terceros, la creación de derechos sobre activos financieros; fungibilidad, tenedores indirectos, intermediarios; prohibición de gravar activo financiero y el ejercicio de derechos económicos y políticos; obligaciones del intermediario en relación con sus instrucciones; conversión de activo financiero y forma de cumplimiento de ciertas obligaciones; declaraciones, garantías y prenda. Normas relacionadas con actividades prohibidas, relacionadas con actos fraudulentos y engañoso; uso indebido de información, declaraciones falsas de emisores y oferentes; registros e informes, manipulación y falsificación de libros, registro de contabilidad o información financiera. La responsabilidad civil y sanciones, rescisión de contratos, multas, proceso colectivo de clases, normas de prescripción y otros recursos; intervención de liquidación, normas generales, disolución y liquidación voluntaria; intervención, decisión de la Comisión con respecto al informe de los interventores, protección y restablecimiento de una entidad registrada que haya sido intervenida; reorganización, facultades de la misma, informes, impugnación de la reorganización y costos de la intervención y reorganización; liquidación forzosa. Procedimiento administrativo previo a la expedición de acuerdos. Inspecciones y aspectos fiscales y disposiciones finales referentes a los títulos del Estado, la prelación, reglamentación, entrada en vigencia y reforma a artículos de leyes y Decretos de Gabinetes que resulten modificados o adicionados por esta nueva regulación sobre valores.

3. La creación de los Tribunales de Comercio, la determinación de su jurisdicción y competencia; el establecimiento de la estructura orgánica de dichos tribunales; la fijación de los requisitos que deben reunir quienes han de laborar en ellos, al igual que las reglas generales de procedimiento, procurando que dichas normas se inspiren en los principios de simplificación de trámites, economía procesal y ausencia de formalismos, y que el objeto del proceso que se ventile ante dichos tribunales, sea el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial.

4. El establecimiento de las normas que regulen la institución del Arbitraje en nuestro Derecho Positivo, las distintas formas que puede adoptar y otras normas referentes al arbitraje internacional; la definición y regulación del Convenio Arbitral, incluyendo sus efectos; la creación del Tribunal de Arbitraje y el establecimiento de disposiciones referentes a su integración, funcionamiento, competencia y sobre el procedimiento arbitral; el laudo arbitral, su contenido y efectos; el recurso de anulación contra los laudos; reconocimiento y ejecución de los mismos en Panamá, según los Tratados y Convenios en los que el país sea parte, y el procedimiento que debe adoptarse para estos propósitos, y disposiciones referentes a la derogatoria de los artículos del Código

Judicial, de la Ley 8 de 1982 y de la Ley 6 de 12 de julio de 1988 que resulten contrarios a estas nuevas disposiciones.

5. La regulación de la actividad de Corredor de Bienes Raíces, precisando su concepto, los requisitos que deben reunir quienes se dediquen a dicha actividad; así como para la creación de la Junta Técnica de Bienes Raíces en el Ministerio de Comercio e Industrias; la determinación de su estructura orgánica, sus funciones, facultades y competencia, autorizándola a expedir, suspender o cancelar la Licencia de Corredor de Bienes Raíces e imponer las sanciones que se establezcan sobre la base de esta regulación.

6. La aprobación de las disposiciones que sean requeridas para la creación de la Ley Orgánica del Servicio de Protección Institucional, incluyendo entre éstas: principios generales, funciones, inherentes a este componente de la Fuerza Pública, normas relacionadas con los principios básicos de conducta de sus miembros, el uso de la fuerza letal y no letal; la definición de una política institucional sobre el uso de armas de fuego; la estructura organizativa de la entidad, que comprende los requisitos indispensables para el nombramiento de los cargos de Director y Subdirector general; prohibiciones relacionadas con estos nombramientos y sus funciones; el establecimiento de la Carrera Policial aplicable a los miembros del Servicio de Protección Institucional, los diferentes cargos que corresponde ejercer al personal juramentado y no juramentado; los requisitos comunes para el ingreso del personal al escalafón y los requisitos particulares, los que deberán ser aprobados por el Organo Ejecutivo; el señalamiento de las acciones administrativas relacionadas con nombramientos, retribuciones, traslados, ascensos, licencias, evaluaciones, capacitación, bonificación, incentivos, retiros y reintegros, vacaciones, renunciaciones y demás acciones referentes al manejo de personal; determinación de los niveles y cargos inherentes a las distintas categorías de personal que integra la institución; los estados de personal, su estabilidad, deberes, derechos y prohibiciones; enseñanza policial, ética profesional y regulación del régimen disciplinario aplicable a los miembros del Servicio de Protección Institucional; lo mismo que otras normas de carácter procesal penal y penitenciario relacionadas con los integrantes de este Servicio.

Artículo 2. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

Aprobada en tercer debate, en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 30 días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

El Presidente    El Secretario General  
GERARDO GONZALEZ    HARLEY JAMES MITCHELL  
VERNAZA

ORGANO EJECUTIVO NACIONAL ¿ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.-  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 5 DE JULIO DE 1999.

ERNESTO PEREZ BALLADARES    OLMEDO DAVID MIRANDA  
Presidente de la                    Ministro de la  
República                            Presidencia

III. Normas constitucionales que se estiman infringidas y su concepto.

a. El artículo 153, numeral 16, de la Constitución Política, que dispone:

¿Artículo 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: ...

16. Conceder al Organó 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.

La Ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrán 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 los 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 Organó Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Organó Legislativo podrá en todo tiempo y, a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.¿

Concepto: A juicio del Licdo. Trujillo Miranda la ley tachada de inconstitucional vulnera, directamente por comisión, el numeral 16, del artículo 153 de la Carta Fundamental.

En el caso de la Ley 27 de 1999, dice, el Consejo de Gabinete autorizó al señor Ministro de la Presidencia para que presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley por el cual se le concedían facultades extraordinarias al Organó Ejecutivo para que dictara disposiciones relativas a las materias y fines que seguidamente expuso. El citado proyecto, alega, por ningún lado establece que el Organó Ejecutivo hiciera tal solicitud. No cumple dicho proyecto con el mandato que el mismo debió haber sido presentado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado que constituyen el Organó Ejecutivo, sino por el Consejo de Gabinete que está constituido por el Presidente de la República, los Vice-Presidentes y los Ministros de Estado.

A su juicio, el legislador está obligado a establecer en la ley que las facultades extraordinarias se concedían por solicitud del Organó Ejecutivo, cosa que no aparece en la ley

Por otra parte, señala que es más grave que la citada ley omite la obligación que tenía el legislativo de establecer dentro de ella, cual es la necesidad que exige que ese órgano del Estado se desprenda de la facultad de legislar y entregársela el Organó Ejecutivo. Es tan grave el asunto, continua, que esa misma Asamblea Legislativa es convocada por el Organó Ejecutivo a sesiones extraordinarias mediante Decreto Ejecutivo N°66 de 6 de julio de 1999, esto es, el mismo día en que se publica en la Gaceta Oficial la Ley 27 impugnada.

De esta manera, considera que el mismo Órgano Ejecutivo demuestra, al convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, que no existía necesidad de que el

Organo Legislativo se desprendiera de su función de expedir leyes y graciosamente conceder tal facultad al Ejecutivo Nacional.

Añade, que la Ley 27 de 1999 debió establecer cuales eran las necesidades que exigían el otorgamiento al Organo Ejecutivo de facultades extraordinarias; el no haberlo hecho violenta el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política. En su concepto, opinar lo contrario constituiría que lo preceptuado en la Constitución, cuando expresa ¿siempre que la necesidad lo exija¿, es una frase intrascendente que puede ser obviada por el Legislativo al recibir una solicitud del Organo Ejecutivo para que se le conceda la facultad de legislar en materias precisas mediante Decretos Leyes.

Estima que de la llamada Exposición de Motivos presentada por el señor Ministro de la Presidencia, por ningún lado surge la necesidad de conceder estas facultades extraordinarias, no bastando que se indique que el Ejecutivo considera necesario ¿regular actividades propias del quehacer socio económico del país¿, y crear ¿las entidades rectoras de tales actividades¿, para manifestar que con ello se cumple con el mandato constitucional ¿siempre que la necesidad exija¿.

Concluye, es indispensable que esas necesidades hayan surgido de manera tal que el Organo natural para expedir leyes no pueda realizar sus funciones; éste es el querer y el pensamiento del constituyente.

b. El artículo 2 de la Constitución Política, que dice así:

¿Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración¿

Aduce el demandante que la forma y el momento en que la Ley 27 del 5 de julio de 1999 se expide, choca directamente con el artículo 2 de la Constitución al omitir el principio de separación de los poderes y como consecuencia, a su vez, de la violación del artículo 153, numeral 16.

#### IV. Examen de Constitucionalidad

a. Antecedentes de los Decretos-Leyes.

Por considerarlo importante para el análisis de los procesos que nos ocupan, procedemos a hacer una breve exposición sobre los antecedentes de los Decretos-Leyes. El Doctor César Quintero, en su obra denominada Derecho Constitucional nos comenta que los llamados Decretos-Leyes, son el resultado que del ejercicio de facultades extraordinarias del Ejecutivo, constituyendo uno de los temas más complejos y especiales del Derecho Público contemporáneo.

Otros autores señalan que los Decretos-Leyes han tenido una amplia aplicación en los Estados modernos. Durante el siglo pasado se utilizó este sistema en las Constituciones, para dotar al Ejecutivo de un instrumento válido para enfrentarse, excepcionalmente, a la actividad o inactividad legislativa de las Cámaras. Luego de esa etapa histórica, y existiendo una armónica colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, los Decretos-Leyes se utilizaron para superar situaciones de la vida estatal que requerían la adopción de medidas inmediatas.

El Dr. Quintero considera que el Derecho Constitucional patrio es uno de los que más cuidadosamente regula el ejercicio de las funciones legislativas por parte del Ejecutivo. (César Quintero, Derecho Constitucional, Librería, Litografía e Imprenta Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, Tomo I, págs. 589 y 590).

Paolo Biscaretti di Ruffia, en su libro, Derecho Constitucional, aborda el tema de las funciones legislativas del Poder Ejecutivo. Comenta este autor que en dicho Organo, en los Estados de democracia clásica, como en Italia, se desarrollan actividades materialmente ejecutivas, canalizadas en el ámbito administrativo (exceptuando

aquéllas dirigidas a la actividad política o de gobierno), respetando el Principio de Separación de Poderes; no obstante, se plantea una genérica insuficiencia demostrada por los Parlamentos para resolver las exigencias normativas del Estado; por tres causas primordiales: por su procedimiento de trabajo demasiado lento, la frecuente ausencia de personal técnico entre sus miembros y por fijar su atención, en forma prevalente, al ejercicio de la función de control político; de allí que el Organismo Ejecutivo se sienta motivado a expedir actos equiparables a las Leyes. (Traducido por Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, S.A., Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 2da. Edición, 1982, reimpresión de 1984, págs. 479 y 480).

El Derecho Constitucional Democrático Moderno ha introducido normas tendientes a autorizar, expresamente, esta atribución extraordinaria del Ejecutivo, de producir normas jurídicas de corte parlamentario.

En el aspecto terminológico hay una cierta uniformidad; suelen llamarse decretos legislativos o decretos-leyes, porque se trata de actos emanados del Ejecutivo y son decretos en su forma, pero son semejantes a las leyes en su eficacia.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández explican que en España hay una distinción entre los decretos legislativos y los decretos-leyes.

Los decretos legislativos, son los Decretos del Gobierno que desarrollan una delegación concedida por las Cortes; esto es una delegación legislativa, que al ejercerse origina normas con rango de Ley. Se llaman decretos, porque provienen del Consejo de Ministros y legislativos, por su equiparación a la Ley.

Los decretos-leyes, son disposiciones jurídicas con rango de Ley que surgen, por vía de excepción, de un órgano que no tiene poder legislativo y que no ha sido autorizado por el órgano legislativo para ello; concretamente el Gobierno o el Consejo de Ministros. Son empleados, usualmente, en estados de necesidad y para la conservación del orden jurídico y social, que -¿en ocasiones-- no puede esperar el trámite de una Ley. En otro giro, se entiende como una delegación tácita y permanente del Parlamento, de su competencia legislativa en el Gobierno, carente de mecanismos de ratificación o conversión por el órgano legislativo y de control por los Tribunales. (Curso de Derecho Administrativo I, Editorial Civitas, S.A., 7ma. Edición, Madrid, 1995, págs. 133, 134 y 141).

En otras latitudes existen otros actos similares a éstos, como las ordenanzas de necesidad ¿emanadas en virtud de una tolerada asunción de la competencia normativa por motivos de absoluta y urgente necesidad, pero, generalmente entonces, con eficacia puramente provisional, ...el Parlamento no intervenga para convertirlas en auténticas leyes formales¿ (Paolo Biscaretti di Ruffia. Derecho Constitucional, ob. cit., pág. 480 y 481).

En Francia, los artículos 34 al 37 de la Constitución de 1958 introdujeron variables en la competencia tradicional del Parlamento en su ámbito normativo, señalando taxativamente cuáles son las materias que pueden regularse, a través de leyes, dejando las demás a la competencia reglamentaria del Gobierno. En el artículo 38 se permite que las Cámaras puedan delegar en el Ejecutivo la producción de las medidas con fuerza legal en las materias que le corresponden.

En Italia hay decretos que constituyen actos que nacen a la vida jurídica por la delegación de la competencia del ejercicio de la potestad legislativa que el Legislativo hace al Ejecutivo y se denominan leyes delegadas, son de carácter excepcional y temporal, y el titular de la competencia sigue siendo el Legislativo. También existen los llamados decretos legislativos, que poseen un carácter institucional a largo plazo, los que han ido disminuyendo en el mundo contemporáneo, utilizándose casi sólo en particulares períodos de crisis de las instituciones parlamentarias.

En el Derecho Comparado, la facultad del órgano legislativo para delegar el ejercicio de la función legislativa en el ejecutivo poseen una serie de límites, que por ser de interés a nuestro estudio procedemos a enunciar:

1. Debe definirse la materia delegada, que debe ser sustancialmente legislativa. Se permite la delegación de leyes-medidas; siempre y cuando sea únicamente para situaciones particulares de interés general, susceptible de valoración política que implican un juicio que, por razones técnicas, no pueden formularse directamente por el Parlamento.
2. El destinatario de la delegación es el Gobierno; entendiéndose por tal el Consejo de Ministros.
3. La forma de la Ley delegada, debe ser la propia del decreto presidencial y debe ceñirse al procedimiento de emisión de los decretos.
4. El contenido de la Ley de delegación debe contener los objetivos definidos; excluyendo los siguientes tópicos: delegación de plenos poderes y la deliberación del estado de guerra, confiriendo al Gobierno los poderes necesarios. Dichos objetivos deben determinar los principios y criterios directivos que utilizará el Gobierno para la elaboración de dichas normas.
5. El tiempo que durará la delegación será limitado. Se hace énfasis en la fecha de la emisión del Decreto y no de la eventual publicación retrasada en la Gaceta Oficial, al tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 9 de julio de 1959, número 39, de Italia.

El Dr. Quintero precisa que en Panamá, los Decretos-Leyes tienen fuerza de Ley formal. A través de ellos se puede reformar, subrogar e, incluso, derogar una Ley sobre la misma materia específica expedida por la Asamblea.

La Constitución Nacional de 1904 no contempló la figura de los Decretos-Leyes; ya que el artículo 65 de dicho Estatuto Fundamental, relativo a las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, no señaló expresamente tal atribución.

Ello es así, porque ¿-como lo señala el Dr. Quintero¿ ¿fue el Dr. J.D. Moscote quien inició en Panamá la lucha para que se constitucionalizara la irresistible tendencia hacia la emisión de actos con carácter legislativo por parte del Ejecutivo. Dicha tendencia se comenzó a manifestar en Panamá a partir de la década de 1930.¿ (César Quintero. Derecho Constitucional, página 590).

La Constitución Nacional de 1941, en su artículo 88, numeral 20, le concedió ¿-en términos muy generales-- a la Asamblea Nacional la facultad de ¿revestir, pro tempore al Presidente de la República de facultades extraordinarias para fines específicos.¿

Este Despacho observa que el Estatuto Fundamental de 1941, no estableció mayores requisitos o límites para la expedición de los Decretos-Leyes.

Decimos esto, porque se omitió señalar que las facultades del Presidente de la República se ejercerían a través de Decretos-Leyes; que los mismos se expedirían durante el receso de la Asamblea Nacional; que esos actos emanados del representante máximo del Ejecutivo tendrían equivalencia legislativa; no se indicó bajo qué circunstancias o condiciones se emitirían dichos actos; no se exigió la definición de las materias y los fines que motivaran su expedición; no se sujetó a la ulterior aprobación de la Asamblea Nacional; tampoco se dijo si los Decretos-Leyes serían objeto de una Ley que regulara esa materia; ni se establecieron los efectos de esos actos.

La norma únicamente se limitó a disponer la creación de una Comisión formada por seis Diputados del seno de la Asamblea Nacional, con la finalidad de emitir un concepto favorable; sin el cual, no podían ejercerse las facultades extraordinarias.

Un detalle relevante es que las facultades se le concedían al Presidente de la República y no al Organo Ejecutivo (Presidente y Ministros de Estado), como actualmente lo contempla la Constitución Política.

El artículo 118 de la Constitución Nacional de 1946

Fue más abarcador, por razón que el numeral 25, dispuso la atribución de la Asamblea Nacional de conceder facultades extraordinarias, a solicitud del Organo Ejecutivo (previo el acuerdo de la Comisión Permanente) también con carácter temporal, con precisión de la materia y los fines, limitadas a una situación de necesidad o de conveniencia pública, materializadas a través de Decretos-Leyes, siempre que versen sobre asuntos reservados a leyes orgánicas y sujeta a la aprobación ulterior de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

El artículo 118, numeral 25, también previó que si el Decreto-Ley ya había surtido sus efectos, por su carácter transitorio, la Asamblea debía declarar si lo aprobaba o no, con la intención de determinar las responsabilidades correspondientes, si fuera el caso.

A nuestro juicio, se omitió señalar que dichas facultades se ejercerían durante el receso de la Asamblea Nacional, en la forma como lo dispone, actualmente, la Constitución Política.

La Constitución de 1972, en su texto original, no contempló la expedición de los Decretos-Leyes, a pesar del carácter bicéfalo del Organo Legislativo: La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación.

Dicha situación se mantuvo después del Acto Reformatorio N°1 de 5 de octubre de 1978, ratificado por el Acto Reformatorio N°2 de 25 de octubre de 1978.

El Acto Constitucional de 24 de abril de 1983 sí reguló lo relativo a los Decretos-Leyes.

El artículo 153, numeral 16, introdujo nuevamente esta modalidad de acto ejecutivo, con las limitaciones que actualmente se observan. Recordemos que los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 no afectaron esa materia.

Así tenemos que la Asamblea Legislativa tiene atribuciones para facultar, extraordinariamente, al Organo Ejecutivo, para la expedición de Decretos-Leyes, siempre que sea solicitado por este último y sujetos a una situación de necesidad.

Es preciso que se detalle la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrán comprender las materias previstas en los numerales tres (Aprobación o desaprobación de Tratados o Convenios Internacionales), cuatro (Aprobación del Presupuesto de Estado) y diez (Impuestos y contribuciones nacionales; rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos), ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones.

El numeral 16, además, señala que la Ley que otorga las facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente. El Decreto-Ley que emane de dichas facultades debe ser sometido a la consideración de la Asamblea, para que se legisle sobre la materia en el período legislativo inmediatamente siguiente a su promulgación.

Queda a discreción del Organo Legislativo, bajo su iniciativa, derogar, modificar o adicionar, sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.

A diferencia de los textos constitucionales anteriores, el numeral 16, del artículo 153, contiene una serie de límites y condiciones para que el Organo Ejecutivo pueda ejercer las facultades extraordinarias que le concede el Legislativo, para la expedición de Decretos-Leyes, consideramos que inspirados en los límites italianos que mencionamos en párrafos anteriores.

b. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho disiente del criterio esbozado por el demandante, al considerar que el Proyecto de Ley mediante el cual se solicitó al Organo Legislativo la concesión de facultades extraordinarias, no fue presentado por el Organo Ejecutivo, y, por tanto, la Ley N°27 de 1999 deviene inconstitucional.

El artículo 153 de la Carta Política vigente, enumera las atribuciones de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función legislativa. En el numeral 16, se establece la atribución de conceder al Organo Ejecutivo, cuando éste lo solicite y la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas para expedir Decretos-Leyes.

En ese sentido, el artículo 170 de la Constitución señala que el Organo Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

Al decir del Doctor César Quintero, esta concepción constitucional del Ejecutivo hace de éste no sólo un órgano pluripersonal, sino también complejo. Complejo, dice, tanto porque es un órgano formado por otros órganos, cuanto porque éstos se manifiestan y actúan a veces solos y a veces en variadas combinaciones. Así, son órganos de la función ejecutiva del Estado (y a su vez integran el Organo Ejecutivo): el Presidente de la República, que es la máxima autoridad u órgano Ejecutivo; y los Ministros de Estado, cada uno de los cuales es el órgano superior de su respectivo Ministerio. Aquél y éstos constituyen el complejo Organo Ejecutivo, el cual se manifiesta ordinariamente a través del Presidente y un Ministro determinado. Asimismo, hay funciones que este Organo compuesto, llamado Ejecutivo, efectúa a través de uno sólo de sus órganos integrantes, v.g., aquellas funciones que el Presidente de la República puede ejercer por sí solo. (El Organo Ejecutivo. Imprenta Universitaria, Panamá. 1967, pág. 18).

El anterior criterio ha sido prolijado por el Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia, como puede corroborarse en fallos del 22 de marzo y 17 de junio de 1991.

Si bien es cierto que en la Nota N°546-99 DM de 22 de junio de 1999, mediante la cual se remite al Presidente de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N°034 ¿Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Organo Ejecutivo¿, el Ministro de la Presidencia asevera que dicho Proyecto de Ley fue ¿... aprobado en sesión del Consejo de Gabinete de 21 de junio pasado en la Presidencia de la República¿, y que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, ese mismo funcionario afirma se dirige a la Honorable Asamblea Legislativa, ¿... en virtud de autorización otorgada por el Consejo de Gabinete...¿; a juicio de este Despacho el Ministro de la Presidencia actuaba en su calidad de Secretario General de la Presidencia (del Organo Ejecutivo) y no de Secretario del Consejo Gabinete.

Lo anterior es así, pues los artículos 1 y 2 de la Ley N°15 de 28 de enero de 1958 establecen que el Ministro de la Presidencia es, al mismo tiempo, Ministro de Estado y Secretario General de la Presidencia; y tiene entre sus funciones la de servir de órgano de comunicación del Presidente de la República con los demás órganos del Estado.

Precisamente en este carácter entendió la Honorable Asamblea Legislativa el Ministro de la Presidencia elevaba tal solicitud, cosa que se confirma cuando en el título en la Ley se expresa que se conceden facultades extraordinarias al ¿Organo Ejecutivo¿.

Lo que es más, al repasar los nombres y cargos de los suscriptores de los distintos Decretos-Leyes cuya emisión fue autorizada mediante Ley N°27 de 1999, puede verificarse no figuran entre ellos los de los Vicepresidentes, que por definición integran al Consejo de Gabinete. (Véase G.O. 23,837 del sábado 10 de julio de 1999).

Por otra parte, tampoco cree este Despacho que el legislador estaba obligado a establecer en la Ley delegante de facultades extraordinarias que las mismas se concedían a solicitud del Ejecutivo, pues, sobre ese particular, el artículo 168 de la Carta Fundamental es bastante claro en cuanto dispone que las Leyes podrán ser motivadas.

Esta norma de rango constitucional establece la discrecionalidad con la que cuenta el legislador patrio para establecer, si lo considera necesario, las motivaciones que llevan a la dictación de un determinado cuerpo legal. En otras palabras, si el Organo Legislativo no lo considera necesario, no está en la obligación de plantear los considerandos de determinada acción legislativa formal.

Por similares razones, también debe desestimarse la supuesta infracción constitucional en la que se incurre cuando la Ley N°25 de 1999, omite establecer dentro de ella cual era la necesidad que exigía que el Organo Legislativo delegara en el Ejecutivo la facultad de legislar.

Repetimos, la Asamblea Nacional no estaba obligada a motivar las razones por las cuales consideró oportuno dotar al Organo Ejecutivo de la facultad extraordinaria de legislar mediante Decretos-Leyes.

No obstante lo anterior, puede corroborarse en la documentación aportada por el demandante que el Organo Legislativo tuvo la oportunidad de valorar la corrección jurídica de la solicitud de facultades extraordinarias formulada por el Organo Ejecutivo, así como la necesidad de la medida, considerando procedente la petición.

En efecto, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley el señor Ministro de la Presidencia expresó que el otorgamiento de facultades extraordinarias permitiría al Ejecutivo ¿... aprobar mediante la figura de Decretos-Leyes algunas propuestas de ley, ya presentadas anteriormente a esta Asamblea, que se estiman necesarias para regular actividades propias del quehacer socioeconómico del país y para la creación de las entidades rectoras de tales actividades¿.(Las subrayas son nuestras).

Si el Legislativo consideró que efectivamente existía la necesidad extraordinaria de dotar al Ejecutivo Nacional de facultades para legislar mediante Decreto-Leyes, debe entenderse que dicho juicio responde a una calificación política de una situación en particular, como de carácter perentoria, urgente e impostergable.

Cabe destacar que el Organo Ejecutivo, ejerciendo sus facultades extraordinarias, expidió el 8 de julio de 1999 sendos Decreto-Leyes en las materias para las cuales fue autorizado, publicándose los mismos en la Gaceta Oficial N°23,837 del sábado 10 de julio de 1999, es decir, antes de que la Asamblea Legislativa entrara en Sesiones Extraordinarias convocadas a partir del día 12 de julio de 1999.

El hecho de que el Ejecutivo Nacional haya convocado a la Asamblea Legislativa a Sesiones Extraordinarias al día siguiente de haberse promulgado la Ley por la cual se concedieron facultades extraordinarias, no es, a juicio de este Despacho, un elemento que desvirtúe, de por sí, la valoración como de necesaria que el Organo Legislativo hizo de la medida de delegación legislativa.

Por último, en cuanto a la presunta vulneración del artículo 3 de la Constitución, no cree este Despacho que la norma tachada violente el principio de separación de los poderes del Estado, por similares razones a las expuestas precedentemente.

Por todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaren QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la Ley 27 de 5 de julio de 1999.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General.