

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA NACIONAL
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 2

Referencia: 08-95

Año: 1996

Fecha(dd-mm-aaaa): 13-05-1996

Título: ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR ARROCHA, BLANDON, CASTRO & YOUNG, EN REPRESENTACION DE MARCO AMEGLIO S.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23064

Publicada el: 13-05-1996

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Acción de inconstitucionalidad, Demanda de inconstitucionalidad

Páginas: 9

Tamaño en Mb: 1.921

Rollo: 139

Posición: 2499

Presupuesto de Inversiones de LA CAJA.

VIGESIMA: Las partes aceptan recíprocamente los derechos y obligaciones que se derivan del presente contrato.

VIGESIMA PRIMERA: Se adhieren los timbres que ordena la Ley por la suma de TRECE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS (B/.13,895.00), los cuales serán anulados con posterioridad, en vista de que el monto total de este contrato es por la suma de TRECE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS QUINCE BALBOAS (B/.13,894,915.00).

VIGESIMA SEGUNDA: El presente contrato entrará en vigencia y efectividad a partir de la fecha en que cuente con todas las aprobaciones y formalidades de la ley panameña para los contratos. En consecuencia, todos los plazos establecidos en el presente contrato, empezarán a contarse de la fecha de las antes referidas aprobaciones, la cual será notificada por LA CAJA a EL CONTRATISTA por escrito.

Para constancia de lo acordado, se firma y expide el presente documento, hoy 7 de junio de 1996.

Por la Caja de Seguro Social

RICARDO MARTINELLI B.
Director General

El Contratista

ALFONSO R. GONZALEZ G.
Representante Legal

REFRENDO:

ARISTIDES ROMERO JR.
Contraloría General de la República

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DEL 13 DE MAYO DE 1996**

E. NQ 31-95 Mgdo. Ponente: Fabián A. Echeveras

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Arrocha, Blandón, Castro & Young, en representación de Marco A. Ameglio S., contra frase "y deroga los Dec. Ejec. #14 de 1992, #196 de 1993 y el # 356 de 1994" contenida en el Art. 34 de Ley NQ 31 de 30/12/1994, "Por la cual se modifican los Arts. C. Fiscal sobre contratación pública, y se adoptan otras disposiciones".

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PLENO.

Panamá, trece (13) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

VISTOS:

La firma forense Arrocha, Blandón, Castro & Young, actuando en representación de MARCO A. AMEGLIO S., interpuso ante la Corte Suprema acción de inconstitucionalidad contra la frase "y deroga los Decretos Ejecutivos N° 14 de 1992, N° 196 de 1993 y el N° 356 de 1994", contenida en el artículo 34 de la Ley N° 31 de 30 de diciembre de 1994, "Por la cual se modifican artículos del Código Fiscal sobre la contratación pública, y se adoptan otras disposiciones", por considerar que vulnera los artículos 159 y 160 de la Constitución Nacional.

HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

Según explica el actor, el 22 de diciembre de 1994 finalizó el segundo debate del Proyecto N°10 "Por el cual se modifican disposiciones del Código Fiscal referentes a la contratación pública y se adoptan otras medidas", presentado ante la Asamblea Legislativa por el Ministro de Hacienda y Tesoro el 11 de octubre del mismo año. Antes de finalizar la sesión del 22 de diciembre -afirma el demandante- se leyó por Secretaría de la Asamblea Legislativa una "supuesta" propuesta de los legisladores Elías Castillo y Carlos Alvarado, referente al artículo 25 del mencionado proyecto, que no fue sustentada ni explicada al Pleno del Parlamento y que el acta de dicha sesión no transcribe.

Agrega el demandante que el texto del Proyecto de Ley N° 10, tal como quedó después de las modificaciones realizadas en segundo debate, y que fuera presentado a consideración de la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo, no contenía la reforma supuestamente aprobada al artículo 25 original, que pasó a ser el artículo 34 de la ley.

Luego de revisado el Proyecto por la comisión parlamentaria antes mencionada, el mismo fue sometido a tercer debate. El texto, según afirma el actor, "no contenía en su artículo 34 referencia alguna a la supuesta derogatoria de los Decretos Ejecutivos N° 14 de 1992, N° 196

de 1993 y el N° 356 de 1994, intención de la modificación aparentemente propuesta por los legisladores Castillo y Alvarado". No obstante, añade el demandante, "el texto que firma la Presidente y el Secretario General de la Asamblea Legislativa sí contiene dicha reforma al artículo 34 del Proyecto de Ley N° 10, el cual luego deviniera en la Ley N° 31 de 30 de diciembre de 1994" (f.114).

NORMAS INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION

El demandante acusa de inconstitucional la frase "y deroga los Decretos Ejecutivos N° 14 de 1992, N° 196 de 1993 y el N° 356 de 1994", contenida en el artículo 34 de la Ley N° 31 de 30 de diciembre de 1994, cuyo texto completo es el siguiente:

"Artículo 34. Esta ley modifica los Artículos 23-A, 26-A, el párrafo 2o. del Artículo 31, 32, 40-A, el numeral 9 del Artículo 47, 50, 51, 53, 69, 70, 72 y 711 del Código Fiscal. Modifica los Artículos 2, 6, 9, 10 y 11 de la Ley N° 5 de 1988. Modifica el párrafo 4 del Artículo 5 del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970. Adiciona los literales e), f) y g) al Artículo 20; los Artículos 26-C, 29-A, 40-B, 40-C, 47-A, 47-B, 47-C, 47-D, 47-E, un tercer párrafo al Artículo 48; los Artículos 64-A, 68-A y el literal u) al Artículo 708 del Código Fiscal; y *deroga los Decretos Ejecutivos N° 14 de 1992, N° 196 de 1993 y el N° 356 de 1994*; deroga el Artículo 24-A del Decreto de Gabinete N° 109 de 1970; el literal i) del Artículo 3 de la Ley N° 31 de 1991, adicionado al Artículo 696 del Código Fiscal" (Cursivas de la Corte).

Sostiene el actor que la frase acusada infringe directamente el artículo 160 de la Constitución Nacional, cuyo tenor es el que sigue:

"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".

Al explicar el concepto de la infracción, afirma el demandante que la frase atacada no fue aprobada en tres debates, de conformidad con lo preceptuado en la ley orgánica de la Asamblea Legislativa (Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, reformada por la Ley N° 7 de 27 de mayo de 1992). En tal sentido, manifiesta que se violó el artículo 160 de la Carta Magna, "puesto que no se ha seguido el procedimiento previsto

en varios artículos del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en lo que respecta al proceso de aprobación de las leyes" (f.115).

Al profundizar su argumentación, el demandante explica la supuesta violación de los artículos 112, 143, 169, 139, 101 numeral 4, 49, 124 y 156, todos ellos del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuerpo normativo que, en virtud de sentencia de Pleno de 16 de octubre de 1991, forma parte del bloque de la constitucionalidad.

El demandante también considera infringido el último párrafo del artículo 159 de la Constitución Nacional, que a la letra dice:

"ARTICULO 159. Las leyes serán propuestas:

...

Las Leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes".

Indica que la frase atacada por inconstitucional no fue sometida a consideración del Pleno de la Asamblea Legislativa en segundo debate "y ni siquiera fue sometida a votación en Tercer Debate; por ende, siendo ley orgánica, mal puede ser constitucional su expedición" (f.122, resaltado del actor).

El demandante resume el conjunto de irregularidades incurridas durante el proceso de adopción de la Ley N° 31 de 30 de diciembre de 1994, de la siguiente manera:

"La propuesta de modificación en cuestión no fue explicada al Pleno, más bien fue presentada casi que subrepticamente. Su texto fue el único que no fue incluido en el Acta correspondiente al día en que supuestamente se propuso y aprobó. La materia sobre la cual versaba no tenía relación con el tema en discusión y fue incluida dentro de un artículo final de forma. En el texto de (sic) Proyecto de Ley que la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo revisó y presentó al Pleno para su discusión y eventual aprobación en Tercer Debate, no aparece dicha modificación. Dicha alteración, luego es "corregida" por el Secretario General de la Asamblea sin seguir los procedimientos establecidos y sin informarlo oportuna y claramente a los miembros del Órgano Legislativo" (f.123).

OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 2554 del Código Judicial, la demanda fue corrida en traslado al Ministerio Público,

correspondiéndole al Procurador General de la Nación emitir concepto, deber que cumplió mediante Vista Fiscal N° 23 de 4 de mayo de 1995, visible a fojas 129 a 143 del expediente.

El máximo representante del Ministerio Público concuerda con la pretensión del demandante en cuanto a la alegada violación del artículo 160 de la Constitución Política. Al respecto señala:

"En ese sentido y, en base a lo antes argumentado, tenemos que un estudio detenido de la documentación aportada por parte de la firma forense demandante, da cuenta que sí se ha producido la inconstitucionalidad por razones de forma, ya que la frase impugnada no fue aprobada en tercer debate" (f.137).

Más adelante se expresa en la Vista que el proyecto de Ley N° 10 fue aprobado en tercer debate, pero que "en el caso específico de la frase impugnada...ésta no fue incorporada a aquél, para su aprobación en el tercer debate, aparentemente, por un error de la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo" (f.140).

Respecto a la alegada infracción del artículo 160 de la Ley Fundamental, concluye sus argumentaciones el Procurador sosteniendo que, pese a que se aprobó la frase impugnada en segundo debate, al omitirse ésta para su aprobación en el tercer y último debate legislativo, sobrevino un vicio de forma que la hace inconstitucional. En su opinión, ello es así toda vez que, "habiéndose detectado el error, éste, a nuestro juicio, ya no podía ser subsanado en la forma como se procedió -incorporar la frase al artículo 34, luego de haber sufrido el tercer debate-, firmándose por el Presidente de la Asamblea y su Secretario General, ya que la votación se había efectuado y ésta recayó sobre el Proyecto de Ley cuyo artículo 34, no la tenía. Al incorporarla después, se vicio (sic) la voluntad de los legisladores y con ésta, la votación" (fs.141 y 142).

En lo que concierne a la alegada infracción del artículo 159 de la Carta Política, el Procurador se manifiesta en desacuerdo con los argumentos del actor. A su juicio en este proceso constitucional no se ha acreditado que en la aprobación del artículo 25 del proyecto de Ley N° 10 (artículo 34 de la Ley N° 31 de 1994) no hubiere intervenido la

mayoría cualificada que requiere la norma constitucional, toda vez que en su opinión, para que se produzca la infracción de esta norma por un vicio de forma, es necesario comprobar que el proyecto de Ley no resultó aprobado por la mayoría absoluta de los parlamentarios.

Finaliza su Vista solicitando al Pleno la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase impugnada, por violatoria del artículo 160 del texto fundamental.

ALEGATOS ESCRITOS

De conformidad con las normas procedimentales vigentes, luego de devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que el peticionario y todas las personas interesadas presentaran argumentos escritos (a. 2555 Código Judicial).

Dentro del término de ley hicieron uso de tal derecho el demandante, mediante escrito consultable a folios 152-154, en el cual reitera su pretensión y argumentos, y el licenciado Salvador Sánchez González, para entonces asesor legal de la Asamblea Legislativa quien, en extenso escrito, se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase acusada (fs.155-175), suministra copias debidamente autenticadas de las Actas del Pleno de 22 y 27 de diciembre de 1994, del Diario de Debates de 27 de diciembre de 1994 y de la propuesta de modificación al artículo 25 del Proyecto de Ley Nº 10, presentada por los legisladores Alvarado y Castillo.

El licenciado Sánchez hace un recuento de los antecedentes del acto acusado por inconstitucional. Señala que en el transcurso del segundo debate los legisladores Elías Castillo y Carlos Alvarado presentaron conjuntamente la propuesta de modificación al artículo 25 del proyecto de Ley Nº 10, la que fue sometida a discusión y debidamente aprobada, sin necesidad legal de sustentación o explicación

alguna.

Agrega que el texto de la referida propuesta no fue transcrito en el Acta de 22 de diciembre de 1994, pero que sí aparece en forma íntegra en el Diario de Debate, "que es el que realmente contiene y refleja el contenido de lo debatido y aprobado de un proyecto de ley. En consecuencia la omisión quedó inmediatamente subsanada en el Diario de Debate" (f.157, resalta el abogado).

Indica que poco antes del inicio del tercer debate, "por un error de los servicios de apoyo legislativo, se repartió a los Honorables Legisladores el Proyecto de Ley N° 10 sin la inclusión de la frase demandada por inconstitucionalidad". A renglón seguido añade "Empero, al iniciarse el tercer debate el Secretario General leyó correctamente el texto completo del Proyecto con las modificaciones, lo que significa que lo que se sometió a la consideración de los Honorables Legisladores y lo que fue aprobado no fue el texto incompleto a que hacemos referencia sino el texto íntegro, es decir, el Proyecto de Ley aprobado en segundo debate con las correspondientes modificaciones, entre ellas, la propuesta de modificación al Artículo 25, actual Artículo 34 de la Ley 31 de 1994" (f.158). Sobre este punto concluye sosteniendo que, por el hecho de que el Secretario General haya leído el texto completo del Proyecto de Ley con todas sus modificaciones, todos los diputados tuvieron la oportunidad de documentarse y de conocer el contenido de la propuesta.

El letrado discrepa de la posición externada por el Procurador en el sentido de la no vulneración del artículo 159 de la Constitución Nacional, señalando que es errada tal conclusión puesto que "un proyecto que no cumple los tres debates viola simultáneamente los Artículos 160 y 159, porque ambos artículos exigen la realización de los tres debates" (fs.167 y 168, resalta el abogado). Por considerar que la propuesta de modificación sí fue sometida a los tres debates que ordena la Ley Fundamental, concluye afirmando que "fueron respetados tanto el Artículo 160 como el 159 de la Constitución Política" (f.168).

Por último, el coadyuvante se refiere a las alegadas infracciones de las disposiciones de la ley orgánica de la Asamblea Legislativa.

Señala que la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo cumplió con las funciones que le asigna el artículo 49 del referido texto legal, así como con lo dispuesto en el artículo 124 de la misma excerta, al remitir el proyecto de ley con el informe correspondiente, de que trata dicha norma.

En cuanto a la violación del artículo 156, norma referente a las modificaciones de que puede ser objeto el proyecto durante el tercer debate, sostiene que el Proyecto de Ley llegó a tercer debate y fue leído al Pleno por el Secretario General, en la forma final aprobada por la Comisión de Revisión y Redacción de Estilo y que, por tanto, no hubo necesidad alguna de cambios y no sufrió ninguna modificación irregular.

En lo concerniente a la supuesta violación del numeral cuarto del artículo 101 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, que ordena la inserción íntegra de las proposiciones en el acta del debate, el licenciado Sánchez admite que los servidores públicos adscritos al Departamento de Actas y Anales del Parlamento omitieron insertar en el Acta una proposición. Sin embargo, en su opinión la redacción de un acta no forma parte del procedimiento de aprobación de una ley, por lo que sus imperfecciones mal pueden viciar el proceso de creación legislativa, de donde resulta que no se vicia por inconstitucional la modificación que eventualmente no fuere mencionada textualmente en el acta. A su juicio, el procedimiento de creación de las leyes tiene que ver con el quórum, la mayorías necesarias y los tres debates "pero no con las formalidades de un Acta" (f.171).

En cuanto a la alegada violación del artículo 112 de la ley orgánica de la Asamblea, precisa que esta norma ordena que, cuando el proyecto de ley contenga disposiciones derogatorias, deberá incluirse un artículo final en que tal cosa se indique, de donde infiere que cuando el proyecto no contiene artículos derogatorios no existe la obligación de incluir tal disposición final, por lo que únicamente podría

acusarse de inconstitucional una ley que, conteniendo la referida norma derogatoria, no contuviera tal artículo final.

Sobre la infracción de los artículos 143 y 169 del mismo cuerpo normativo, que tratan de la propuesta de modificaciones, su sustentación y posterior discusión, el licenciado Sánchez interpreta esas disposiciones en forma sistemática con el artículo 118 de la misma excerta, que define el concepto "debate", para llegar a la conclusión de que la propuesta de modificación al artículo 25 del Proyecto (34 de la Ley) sufrió el debido debate, "a pesar de que no se expresaran opiniones por parte de los H.H.L.L. de forma que pudieran quedar constancia en los registros de la Asamblea Legislativa. La ausencia de discursos o pronunciamientos, al tenor del sentido común y de nuestro ordenamiento jurídico, no sería lo que violentaría la Constitución Política" (f.173).

Por último, el letrado hace referencia a la supuesta infracción del artículo 139 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, que establece la prohibición de introducir modificaciones que versen sobre materia extraña al proyecto de ley en discusión. Manifiesta que al contemplarse en el Proyecto la derogatoria de los Decretos Ejecutivos N° 14 de 1992, N° 196 de 1993 y N° 356 de 1994, que tratan de la contratación de seguros por el Estado, los legisladores no incluyeron materia extraña al proyecto, por lo que la norma en referencia no resultó vulnerada.

El licenciado Sánchez finaliza su alegato demandando que se declare constitucional la frase atacada.

DECISION DE LA CORTE

Surtidos los trámites que para esta iniciativa procesal establecen tanto la Constitución como el Código Judicial, procede la Corte a desatar la controversia.

Como viene expresado, la pretensión procesal constitucional en

examen se encuentra dirigida a que se declare inconstitucional la frase "y deroga los Decretos Ejecutivos No. 14 de 1992, No. 196 de 1993 y el No. 356 de 1994", contenida en el artículo 34 de la ley No. 31 de 30 de diciembre de 1994, "Por la cual se modifican artículos del Código Fiscal sobre contratación pública, y se adoptan otras disposiciones". Tales Decretos fueron dictados en desarrollo del artículo 72 del Código Fiscal, precepto que versa sobre la contratación de consultoría, prestación de servicios técnicos y servicios personales de especialistas, entre los cuales se encuentran precisamente los corredores de seguros.

Es el caso que, mediante el artículo 118 de la Ley N° 56, de 27 de diciembre de 1995, "Por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones" (G.O. N° 22,939 de 28 de diciembre de 1995) fue expresamente derogado el referido artículo 72 del Código Fiscal, norma que, como se indicara anteriormente, servía de sustento jurídico a los mencionados decretos ejecutivos. Como circunstancia complementaria, precisa señalar que esta ley de contratación pública fue a su vez reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 18 de 25 de enero de 1996 (G.O. N° 22,961 de 29 de enero de 1996).

Resulta entonces obvio que, en virtud del acto legislativo derogatorio del artículo 72 del Código Fiscal y la vigencia de la nueva normativa en materia de contratación pública, sobreviene la pérdida del objeto del presente proceso constitucional, por lo que procede resolver de conformidad.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA SUSTRACCION DE MATERIA en este negocio constitucional.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

FABIAN A. ECHEVERS

ROGELIO A. FABREGA Z.

JOSE M. FAUNDES

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

RAFAEL A. GONZALEZ

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

ELIGIO A. SALAS

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General