REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 2 *Referencia:*

Año: 1997 *Fecha(dd-mm-aaaa):* 08-10-1997

Titulo: CONSULTA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO RENALDO MELENDEZ P. CONTRA EL ARTICULO 4 DE LA LEY No. 11 DE 8/01/1974...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23275 *Publicada el:* 28-04-1997

Rama del Derecho: DER. COMERCIAL

Palabras Claves: Comercio e industria, Propiedad industrial, Código de Comercio

Páginas: 15 *Tamaño en Mb:* 2.132

Rollo: 149 *Posición:* 1400

LUIS CERVANTES DIAZ

ARTURO HOYOS ELIGIO A. SALAS

JANINA SMALL
Secretaria

FALLO DEL 14 DE OCTUBRE DE 1991

MAG. PONENTE: FABIAN A. ECHEVERS

*Consulta de Inconstitucionalidad formulada por el licenciado **RENALDO MELENDEZ P.** contra el artículo 4 de la ley No.11 de 8 de enero de 1974, por el cual se dictan disposiciones relativas al ejercicio del comercio, la industria y la propiedad industrial.*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - PLENO. Panamá, catorce (14) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991).

V I S T O S:

La Directora General de Comercio Interior ha remitido a esta Corporación de Justicia consulta de inconstitucionalidad, con motivo de advertencia que en tal sentido fuera formulada ante ese despacho dentro del trámite de oposición anunciada contra el registro de la denominación comercial "SUPER DEPOSITO, S.A.", identificada con el No. 045773, presentada por la sociedad anónima del mismo nombre.

En el escrito mediante el cual se demanda el acto de control constitucional se sostiene que el artículo 4º de la ley 11 de 1974 viola el artículo 199 de la Constitución Política de Panamá, de manera directa por falta de aplicación. A juicio del recurrente el Ministerio de Comercio e Industrias ejerce funciones jurisdiccionales a través de procesos que "contienen una demanda, una contestación, un período para aducir y practicar pruebas, una sentencia y además una segunda instancia", todo lo cual

constituye "la intromisión de un componente del Organo Ejecutivo dentro de las funciones que le otorga la Constitución al Organo Judicial" (f.2).

Tras admitida, la demanda se corrió en traslado al Procurador General de la Nación quien, mediante Vista No.21 de 5 de septiembre de 1990, luego de analizar las razones que sirven de sustento a la advertencia, opina que la norma acusada viola la Constitución Nacional, opinión que externa de la siguiente manera:

> "A pesar de que la propia ley deja ver claramente, por los efectos y la forma de recurrir las decisiones de esa dirección, que estamos frente a un acto administrativo, propio de la rama ejecutiva orientado a decidir una situación por actos de la administración, esta Procuraduría es del criterio que allí ciertamente se resuelve un conflicto entre particulares, lo que implica un juzgamiento por autoridades distintas de la rama judicial y, por lo tanto, un típico acto jurisdiccional, que profieren los jueces o tribunales dentro de sus atribuciones y del cual es fiel reflejo el artículo 199 de la Constitución (Nacional). Ejerce entonces, a no dudarlo, funciones jurisdiccionales el Ministerio de Comercio e Industrias al resolver demandas de oposición a las solicitudes de patentes de invención u otras similares (fs.17-18)."

Porque las normas de la Constitución no pueden ser interpretadas aisladamente sino en su contexto orgánico, en cumplimiento del deber que conmina a los funcionarios que intervienen en las causas de inconstitucionalidad a examinar la posible violación de otras normas del mismo rango no invocadas en la demanda, la opinión fiscal formula previamente "Consideraciones" sobre la consulta a partir del artículo segundo de la Carta Política -no citado en el libelo-, para tratar luego lo antes visto sobre el artículo

199. Así, a folio 3 advierte que, conforme al principio de separación de poderes que rige el desempeño de los tres órganos del Estado, la función "de dictar las normas de carácter general y de obligatorio cumplimiento corresponde al órgano legislativo; la consistente en aplicar las normas jurídicas a un caso concreto al órgano judicial y la que se traduce en la realización material de lo que dispone la ley y lo que dicen los tribunales al órgano ejecutivo" (sic). Como producto de este análisis, concluye externando la opinión de que "el artículo 4 de la ley 11 de 8 de enero de 1974 es violatorio de los artículos 2 y 199 de la Constitución Nacional".

Luego de recibida esa opinión, en cumplimiento del trámite que ordena la ley se fijó el negocio en lista para que el demandante y cualquier otra persona pudieran alegar por escrito lo que consideraran conveniente a sus intereses, término que precluyó sin que se hiciera uso de tal derecho, por lo que toca ahora a esta Corporación resolver sobre la pretensión anunciada.

El artículo 4º de la ley 11 de 8 de enero de 1974, cuyo texto se impugna, es del siguiente tenor:

> "ARTICULO 4o. La Dirección General de Comercio resolverá las oposiciones a las solicitudes de patentes de invención, marcas de fábrica, marcas de comercio y registro de título o denominación comercial.
>
> Las decisiones de la Dirección General de Comercio en estos asuntos podrán ser apeladas ante el Ministro de Comercio e Industrias, concluyéndose así la vía administrativa."

Como viene expuesto, el advertidor sostiene que el precepto transcrito viola, de manera directa por falta de aplicación, el artículo 199 de la Constitución, el que para debida ilustración se reproduce:

> "ARTICULO 199. El Organo Judicial está constituído por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los juzgados que la Ley establezca."

Al explicar el concepto de la violación, el demandante deduce del texto de esa norma constitucional que "el Organo Judicial es el llamado a ejercer la jurisdicción" (f.2) con exclusión de cualquier otro poder o autoridad, por lo que "no puede decirse entonces que el Ministerio de Comercio e Industrias está facultado para ejercer esa función jurisdiccional" (ibídem).

La otra de las normas superiores cuya infracción se alega, el artículo segundo constitucional, fija un principio de la esencia misma del Estado Moderno, atinente a su organización política y funcional:

> "ARTICULO 2. El poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

Según esta norma el Poder Público se ejerce a través de compartimientos denominados Organos del Estado, los que, por sus distinta naturaleza, deben actuar "limitada y separadamente". Conforme a este señalamiento, el adjetivo que completa el nombre de cada uno de esos Organos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) cumple el cometido de delimitar su afectación, el ámbito de la competencia funcional que tienen por imperio de la propia Constitución. En el caso del Judicial, en consecuencia, se trata a todas luces del Organo del Estado donde radica la responsabilidad -"limitada y separada"- del ejercicio de la función jurisdiccional. Esa separación, sin embargo, resulta

temperada por la misma norma superior cuando ordena que los tres Organos cumplan los fines generales del Estado actuando en "armónica colaboración", sin que con tal mandato se puedan excusar interferencias recíprocas, ni siquiera veladas, como sería el caso de pronunciamientos de censura, los que sólo están constitucionalmente autorizados a la Asamblea Legislativa contra los Ministros de Estado (art.155, numeral 7).

De la redacción del artículo 2 normalmente se deduce entonces, por el mecanismo de interpretación utilizado, el principio de la independencia que debe caracterizar el desempeño del Organo Judicial. Sin embargo, es en el artículo 207 constitucional donde puede encontrarse la más categórica fuente constitucional de la independencia orgánica, según manifestación que dicha norma hace a propósito de la actuación de los magistrados y jueces, funcionarios a través de quienes se expresa, en última instancia, la eficacia concreta que tiene el principio bajo examen:

> "ARTICULO 207. Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquéllos."

El alcance de este precepto es inequívoco: la función jurisdiccional debe ser ejercida al amparo de todo tipo de intromisiones, cualquiera sea su origen, y debe estar sometida solamente al mandato de lo que la Constitución -"norma de normas", según la recientemente aprobada Constitución Colombiana- y las leyes establecen. Esta interpretación, forzosa, se inscribe dentro del clásico

concepto de la división de poderes propuesto por Montesquieu, para quien "no es posible la libertad si la potestad de juzgar no se encuentra separada del poder legislativo y del ejecutivo". El reconocimiento jurisprudencial de este principio aparece consagrado en reciente sentencia de esta Corporación de Justicia (23 de mayo de 1991, Recurso de Inconstitucionalidad de la ley 25 de 1990), así:

> "Es preciso advertir que existe en el derecho la independencia judicial y que la doctrina reconoce dos aspectos de ella: el individual y el colectivo. El individual se refiere a la libertad, dentro del orden constitucional y legal, con que debe actuar todo magistrado o juez al ejercer sus funciones; y el colectivo alude a la no dependencia del Organo Judicial con respecto a los otros órganos del Estado. De modo que de los tres órganos superiores del Estado, sólo el Judicial, que es de carácter técnico, podría ser independiente (Cfr. artículo 207 de la Constitución)".

La doctrina constitucional moderna admite corrientemente que la consagración del principio de la independencia orgánica va de la mano con otros del mismo signo, no menos importantes. El primero de ellos, que se refiere a la inamovilidad de los juzgadores, es postulado por la propia Constitución con cláusula de reserva legal y desarrollado conforme a un reglamento de carrera judicial; se asume que la independencia judicial se perfecciona en derecho por la vía del sometimiento de los juzgadores exclusivamente al imperio de la ley, mientras que de hecho se alcanza a través de la garantía de la estabilidad en los cargos. Para muchos tratadistas la inamovilidad de los jueces constituye, precisamente, el componente esencial de todo el sistema que ampara la independencia del Organo

Judicial. Para otros la garantía primera de la independencia radica en la exclusividad de la función de juzgar que corresponde a este Organo del Estado, que lo lleva a ejercer una tutela completa de los derechos justiciables de los asociados.

Es a la consideración de este último principio a lo que realmente se contrae esta actuación. El principio de exclusividad se encuentra representado en el concepto de reserva de jurisdicción, contenido en las dos normas constitucionales primeramente transcritas. De ellas, se sostiene, dimana la idea de unidad que debe presidir el ejercicio de la función jurisdiccional por el Organo Judicial, con exclusión de cualquier interferencia representada en el ejercicio eventual de la misma actividad por otras instituciones integradas en los órganos legislativo y/o ejecutivo. En importante pronunciamiento del Consejo Constitucional de Francia (22 de julio de 1980) se afirma de manera categórica "que la independencia de la jurisdicción está garantizada así como el carácter específico de sus funciones sobre las cuales no se pueden entrometer ni el legislador ni el Gobierno; de esta manera no le corresponde ni al legislador ni al Gobierno censurar las decisiones jurisdiccionales, dirigirles mandatos y sustituirlas en el enjuiciamiento de los litigios que pertenecen a su competencia".

A pesar de que se trata de un tema que suscita controversias, sobre todo porque a diario se comprueba la existencia de interferencias de esa índole provenientes del ámbito administrativo, no faltan opiniones según las cuales "desde los orígenes del constitucionalismo, las Constituciones han proclamado la prohibición de que el Legislativo o el Ejecutivo juzguen" (Muñoz Machado,

Santiago. "La Reserva de Jurisdicción". La Ley, pág.8). La historia enseña que en la lucha contra el absolutismo monárquico el postulado de la independencia de la justicia sirvió de piedra angular, hasta hacer posible el establecimiento del Estado burgués de derecho.

Esta corriente de pensamiento es reafirmada, entre otras, por la moderna Constitución Española de 1978, la que en su artículo 117 establece el principio de unidad de jurisdicción, al par que dictamina: "El ejercicio de la función jurisprudencial, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan".

Se trata de materia que ya ha ocupado la atención del Pleno de la Corte en sentencias sobre control constitucional. En una de 2 de agosto de 1989, dictada con ocasión de demanda de inconstitucionalidad propuesta por Samsung Electronics, Co. LTD., se pronunció como sigue:

> "La Corte, finalmente, estima oportuno dejar sentado, a modo de aclaración, que de conformidad con el principio de la separación de los órganos del Estado estatuído por el Artículo 2. de la Constitución Política de la República, en todo caso corresponde a los tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria del Organo Judicial conocer de cualquier conflicto que surja de la concertación de pactos o convenios que celebren personas naturales o jurídicas en relación con la representación, agencia o distribución de productos o servicios de fabricantes o firmas nacionales o extranjeras en el territorio de la República".

La idea de exclusividad en el ejercicio de las prerrogativas y cumplimiento de los deberes constitucionales que corresponden a cada uno de los órganos

del Estado establece, en principio, un monopolio funcional de consecuencias fácticas diversas. La intromisión -generalmente por el Ejecutivo- de otro Organo en el ámbito de funciones propias del Judicial, ha dado lugar en ocasiones a una delimitación difusa e inconveniente de las atribuciones que corresponden a este último; se trata de intromisiones que han sido impuestas por razones de utilidad u oportunidad, y que de ningún modo implican derogación del principio constitucional que se considera. A esta circunstancia especial se refiere sentencia de esta Corporación, de 5 de abril de 1990, recaída en demanda de inconstitucionalidad de normas contenidas en el Decreto de Gabinete 249 de 1970 y en la ley 67 de 1947:

> "Cada uno de los tres Organos del Estado panameño tiene dentro del contexto de la Constitución, sus propias y específicas funciones que los distinguen el uno del otro. Así, por ejemplo, no se puede negar que la función propia del Organo Judicial es justamente la de administrar justicia.
>
> Esto independientemente de que dicha función jurisdiccional se cumpla a través de otras jurisdicciones distintas de la judicial, propiamente tal, en atención a razones sociales, económicas, políticas o de otra naturaleza, como es el caso de la Jurisdicción Especial de Trabajo...".

Se reconoce, luego, que la Administración participa actualmente, con los jueces ordinarios, en el ejercicio de funciones jurisdiccionales claramente definidas, en abierto enfrentamiento con los principios rectores de la actividad pública hasta ahora considerados. Por las razones que en esta última sentencia se mencionan (sociales, económicas, políticas), sería contraproducente cancelar esa prerrogativa de la Administración con un sólo acto de autoridad -v.g. legislativo-, eliminar de esa manera el

ejercicio coparticipado de la función jurisdiccional, aun vigente en muchos sistemas jurídicos, sin antes resolver las implicaciones prácticas de la medida. Esas formas sobrevivientes de coparticipación pueden ser selectiva y prudentemente canceladas a través de actos jurisdiccionales de control constitucional, como lo es este, y como fue el caso de lo ya resuelto en relación con la administración de la justicia laboral, tras la debida ponderación de cada caso concreto. Limitando el proceso de eliminación de las intromisiones tan sólo a las materias que llegan a conocimiento -por la vía natural y espontánea- de este Organo se evita el peligro de incurrir en el ya denunciado peligro de la "judicialización del Estado", con la consecuencia de una indeseable concentración de labores en los tribunales de justicia que perjudicaría su normal funcionamiento.

Esta incompatibilidad fue parcialmente resuelta con la judicialización del control de los actos de la Administración en un proceso legislativo que se inicia a partir de la Revolución Francesa, mediante la atribución de esas funciones a jueces que en un principio no eran del todo independientes, como tampoco estaban integrados en una jurisdicción propiamente dicha. El modelo francés fue seguido por nuestra Constitución de 1941, la que en su artículo 190 estableció la "jurisdicción contencioso administrativa", y por la de 1946 (a.252) que repite la denominación, independizándola de los órganos ejecutivo y judicial. En todo caso, es preciso insistir en que la judicialización plena de la tutela de los derechos de los particulares y del control de la Administración Pública, éste último perfeccionado entre nosotros mediante el Acto Legislativo No.2 de 1956, no debe alcanzarse al precio del

marasmo de la administración de justicia, como ocurre actualmente en algunos países.

Puede afirmarse que en el estado actual del constitucionalismo poco se discute ya la legitimidad del principio de la separación real de los poderes, de su independencia orgánica, de la exclusividad funcional que hace de la administración de justicia un patrimonio no compartido del Organo Judicial. Este principio no podría ser vulnerado ni siquiera mediante la aprobación de leyes que, aun habiendo sido dictadas al amparo de la soberanía legislativa que corresponde a otro Organo del Estado, interfirieran en el ámbito judicial para trastocar el principio de exclusividad comentado, mediante la atribución a entes no tribunalicios de la facultad de administrar justicia. A esta limitación funcional se refiere expresamente la Carta Magna, cuando en el numeral 1o. de su artículo 157 prohibe a la Asamblea Legislativa "Expedir Leyes que contrarien la letra o el espíritu de esta Constitución".

Que no se interprete la anterior afirmación en desmedro del desempeño de funciones materialmente jurisdiccionales por el Organo Legislativo; en cuanto a estas últimas, se trata del ejercicio de atribuciones que no atentan contra la reserva de jurisdicción en comento toda vez que se encuentran constitucionalmente autorizadas, como también ocurre con las de índole legislativa que, de manera extraordinaria y por el mismo motivo, ejerce el Organo Ejecutivo. Son verdaderos híbridos funcionales que encuentran su razón de ser en la voluntad expresa del constituyente, plasmada en normas superiores.

El asunto concreto que ahora se considera es el de la constitucionalidad de uno de esos ejercicios compartidos de funciones jurisdiccionales, esta vez con la Administración, no expresamente consentidas por la Carta Política, como es el caso de las facultades que confiere a la Dirección General de Comercio el artículo 4o. de la ley 11 de 1974. En los términos de la jurisprudencia antes vista, hasta ahora esa interferencia se ha visto justificada "en atención a razones sociales, económicas, políticas o de otra naturaleza", es decir por motivaciones de carácter transitorio, perecederas, vigentes pero en espera de la oportunidad que haga inevitable su cancelación. Como viene dicho, el origen legal del ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Organo Ejecutivo no es argumento suficiente para condonar, sin límite de tiempo, la atribución de prerrogativas judiciales a funcionarios públicos que no reúnen los requisitos que la ley exige a magistrados y jueces. Según también se ha visto, al legislador no le alcanzan las facultades que deriva de su potestad constitucional para dar al traste con la eficacia del principio de la división de los poderes, que es de la esencia misma del concepto de Estado de Derecho; si ello ocurrió en el pasado, por las circunstancias comentadas, nada impide que se produzcan ahora los correctivos que el sistema constitucional reclama. Fue esta la tónica de la interpretación que presidió decisión del Pleno de la Corte cuando, en la sentencia últimamente mencionada, también expresa:

> "...es evidente que, en este caso de la inconstitucionalidad demandada, las acusadas normas de derecho, tal cual lo sostienen los demandantes, propician una injerencia directa del Organo Ejecutivo en el Organo Judicial, al disponer que los

nombramientos de los servidores públicos de la Jurisdicción Especial del Trabajo, que ellas aluden, son nombrados por el Presidente de la República, mediante ternas presentadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Esa situación, por lo demás, vulnera el principio receptado en el Artículo 2 de la Constitución Nacional, y, de igual forma, el de la independencia de los Magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, estatuido por el Artículo 207 de la misma Carta Política, pues, en fin de cuenta, estos servidores públicos también imparten justicia y forman parte de la Administración de Justicia.

Además, si el deseo o la voluntad del poder constituyente hubiese sido el de conceder esa potestad al Organo Ejecutivo, y no al Judicial, como rezan las normas legales impugnadas de inconstitucionales, así lo hubiera dejado expresamente consignado en el propio texto de la Constitución, como ocurre, por ejemplo, con los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, quienes son nombrados por "el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Organo Legislativo", por mandato expreso de la Constitución Nacional" .

Como afirma el advertidor, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda da lugar, en toda su extensión, a un proceso orientado a dirimir contenciosos surgidos entre particulares, procesos que pueden culminar en impugnaciones que se surten en el despacho del Ministro de Comercio e Industrias. Se trata, a no dudar, del ejercicio de funciones auténticamente jurisdiccionales, que tienen lugar fuera de su ámbito natural según lo reglado por la Constitución y que por razones de oportunidad o conveniencia han sido legalmente encomendadas a autoridades inidóneas. Si, conforme a lo expuesto, la sede de la actividad jurisdiccional se encuentra en el Organo

Judicial, su ejercicio le corresponde a "la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca", y no a otros entes, según el mandato del artículo 199 de la Carta Magna. De esta ineludible comprobación deriva la razón de ser de la inconstitucionalidad que se demanda.

Trasladado al Organo Judicial el conocimiento de las oposiciones a que dieren lugar las solicitudes de patentes de invención, marcas de fábrica, marcas de comercio y registro de título de denominación comercial, corresponde resolver lo atinente a la competencia en estos asuntos a cargo de los Jueces de Circuito del ramo civil, de acuerdo con la previsión del Código Judicial, es decir mediante el trámite correspondiente a los procesos de conocimiento de naturaleza sumaria.

Como quiera que el artículo 2564 del Código Judicial establece que las decisiones jurisdiccionales en materia de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo, los procesos que actualmente se ventilan en el Ministerio de Comercio e Industrias, sin haber sido objeto de resolución definitiva, deben ser enviados para su conocimiento a los jueces de circuito del ramo civil, quienes continuarán su tramitación, conservando valor legal todas las actuaciones y diligencias ya realizadas. De allí en adelante la sustanciación y ritualidad seguirá conforme a las normas del Código Judicial.

Por las razones de que se ha hecho mérito, la **CORTE SUPREMA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 4o. de la ley 11 de 1974.

Cópiese, notifíquese y archívese.

MGDO. FABIAN A. ECHEVERS

MGDO. JOSE M. FAUNDES

MGDA. AURA GUERRA DE VILLALAZ

MGDO. ARTURO HOYOS

MGDO. CARLOS LUCAS LOPEZ T.

MGDO. RODRIGO MOLINA A.

MGDO. EDGARDO MOLINO MOLA

MGDO. CESAR A. QUINTERO

MGDO. RAUL TRUJILLO MIRANDA

CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

FALLO DEL 12 DE MARZO DE 1997

E. Nº 10270 Magistrado Ponente: FABIAN A. ECHEVERS

Consulta de Inconstitucionalidad formulada por el licenciado **RENALDO MELENDEZ P.** contra el Artículo 4 de la Ley No. 11 de 8 de enero de 1974, por el cual se dicta disposiciones relativa al ejercicio del comercio, la industria y la propiedad industrial (Aclaración de sentencia).

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

PANAMA, doce (12) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

VISTOS:

El Procurador General de la Nación solicitó "la aclaración y el pronunciamiento con respecto a ciertos puntos oscuros u omitidos en la parte resolutiva de la sentencia de 14 de octubre de 1991", mediante la cual esta Corporación de Justicia declaró la inconstitucionalidad del artículo 4o. de la ley 11 de 1974.

Tal como se expresa en el escrito que corre de folio 45 a 50 del cuaderno, son dos los aspectos concretos de la "aclaración y pronunciamiento" que se solicitan. El primero de ellos demanda "un pronunciamiento con respecto a la situación o status de los litigios que aún se encuentran en proceso ante el Ministerio de Comercio e Industrias sin haber sido objeto de una decisión definitiva"; en el