

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia:

Año: 1996

Fecha(dd-mm-aaaa): 29-02-1996

Título: MAGISTRADO PONENTE (ANTERIOR): FABIAN A. ECHEVERS (EL ORGANO EJECUTIVO CONSULTA LA INEXIQUIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS EN MATERIA DE NEGOCIACION Y CONTRATACION DE EMPRESTITOS Y DEUDA PUBLICA")

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23065

Publicada el: 25-06-1996

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Inconstitucionalidad de las leyes, Demanda de inconstitucionalidad, Sentencias, Fallos

Páginas: 16

Tamaño en Mb: 2.986

Rollo: 139

Posición: 2535

	.652 CUOTA PATRONAL DE SEGURO EDUCATIVO	37.00
	.653 CUOTA PATRONAL DE RIESGO PROFESIONAL	14.00
	.654 CUOTA PATRONAL PARA EL FONDO COMPLEMENT.	8.00
536.0.2.	<u>SERVICIOS MUNICIPALES</u>	2,120.00
536.0.2.0.01	<u>ABASTECIMIENTO</u>	2,120.00
536.0.2.0.01.01	<u>MERCADO</u>	2,120.00
	.003 PERSONAL CONTINGENTE	1,920.00
	.273 UTILES DE ASEO Y LIMPIEZA	200.00
<u>CODIGO DE LA PARTIDA</u>		<u>MONTO</u>
536.0.3	<u>ADMINISTRACION DE JUSTICIA</u>	B/.33,673.00
536.0.3.0.00.01	<u>CORREGIDURIAS</u>	33,673.00
	.001 PERSONAL FIJO (SUELDOS)	26,400.00
	.002 PERSONAL TRANSITORIO	1,000.00
	.050 XIII MES	2,284.00
	.120 IMPRESION, ENCUADERNACION Y OTROS	50.00
	.275 UTILES Y MATERIALES DE OFICINA	100.00
	.651 CUOTA PATRONAL DE SEGURO SOCIAL	3,192.00
	.652 CUOTA PATRONAL DE SEGURO EDUCATIVO	411.00
	.653 CUOTA PATRONAL DE RIESGO PROFESIONAL	153.00
	.654 CUOTA PATRONAL PARA EL FONDO COMPLEMENT.	83.00

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DEL 29 DE FEBRERO DE 1996**

CONTRAPROYECTO: ROGELIO A. FABREGA Z. 230-94

MAGISTRADO PONENTE (ANTERIOR): FABIAN A. ECHEVERS (EL ORGANISMO EJECUTIVO CONSULTA LA INEXIQUIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS EN MATERIA DE NEGOCIACION Y CONTRATACION DE EMPRESTITOS Y DEUDA PUBLICA").

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO

PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

VISTOS:

El licenciado GUILLERMO ENDARA GALIMANY, actuando en las funciones de Presidente de la República, remitió al presidente de la Corte Suprema de Justicia, mediante nota, el proyecto de ley "Por la cual se dictan normas en materia de negociación y contratación de empréstitos y deuda

pública", con el objeto de que el Pleno de esta Corporación "decida definitivamente la exequibilidad de dicho proyecto de Ley".

La nota remisoría hace un breve recuento de los antecedentes de esta causa constitucional, y entre los documentos que con ella se envían figuran copias de dos notas dirigidas por el presidente Endara al presidente de la Asamblea Legislativa, formulando objeciones a dos versiones del proyecto de ley en cuestión.

Tras haber sido acogida la demanda por iniciativa presidencial, fue corrida en traslado al Procurador de la Administración para que emitiera concepto, trámite que diera lugar a la Vista consultable de folios 39 a 52 del cuaderno.

LOS ANTECEDENTES DE LA CAUSA

El proyecto de ley que se objeta fue enviado por primera vez al Presidente de la República el 21 de junio de 1990, para su sanción y promulgación en la Gaceta Oficial (f.12), quien lo devolvió a la Asamblea, sin su aprobación, "por varias razones", mediante nota de 30 de julio de 1990 (f.13). El 27 de diciembre de 1990 el Secretario General de la Asamblea Legislativa se dirigió otra vez al Jefe del Organo Ejecutivo, remitiéndole el proyecto de ley para su sanción y promulgación en la Gaceta Oficial por segunda vez, con nota en la que le comunica que las objeciones presidenciales "fueron reconsideradas en segundo debate el día 26 de noviembre de 1990 y aprobada (la ley) en tercer debate el día 26 de diciembre de 1990" (f.17).

El 4 de febrero de 1991 el Presidente de la República

vetó nuevamente el proyecto de ley, objetándolo en esta oportunidad "en su conjunto", por manifiestamente inconveniente y por inexecutable.

LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

En la primera de las dos oportunidades en que el Presidente de la República devolvió a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley sin sancionarlo (f.17), dijo hacerlo "por varias razones", sin precisar si alguna de ellas tenía rango constitucional. Las "razones" esgrimidas para esta primera devolución fueron enunciadas de la siguiente manera:

"... El proyecto de Ley exigirá que todo empréstito reciba la opinión favorable del Procurador General de la Administración sobre su legalidad y efecto vinculante. Este requisito, que va más allá de las propias exigencias de las entidades financieras públicas y privadas, representa un trámite adicional previo a la firma del contrato de préstamo. No dudamos de la importancia de la opinión legal solicitada pero establecerla como un requisito previo a la suscripción del contrato y no, en todo caso, al desembolso de la suma prestada, puede dar al traste con la culminación oportuna del trámite de negociación de empréstitos. Esto es así porque, en la práctica, las entidades de financiamiento establecen fechas límites o términos dentro de los cuales deba finalizarse el proceso de negociación, ya sea para llevar un contrato de préstamo a consideración de sus organismos directivos (como sucede con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional) o porque se venza el término de una oferta de financiamiento otorgada por un tiempo específico. Estas prácticas, que son comunes y normales

en este tipo de financiamiento, podrían determinar el fracaso de una negociación conveniente para el país en razón de que no se llene oportunamente el requisito previo de contar con una opinión legal favorable, que hoy día es un requisito por lo general a posteriori en los casos en que se exige.

Por otro lado, el límite establecido en el Artículo 15 del Proyecto de Ley, que requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa para la contratación de empréstitos superiores a B/.5 millones, hace virtualmente inmanejable este tipo de empréstitos en la práctica. Ello es así porque se añaden pasos administrativos a un trámite ya, de por sí, considerablemente largo; esto puede llevar igualmente a la pérdida de oportunidades de financiamiento ventajosos, ofrecidos por un término dado, o a incumplir plazos requeridos por organismos internacionales.

.....
.....
.....

En tercer lugar, debo confesar que me resulta incongruente el

contenido del Artículo 12 del Proyecto de Ley pues no se compadece en su filosofía con el resto del articulado del Proyecto. En efecto, mientras el Proyecto de Ley tiende a establecer rígidos controles y trámites para la contratación de empréstitos --tantos, que los estimo inmanejables, como he mencionado-- el Artículo 12 excluye totalmente la contratación de empréstitos por el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Hipotecario Nacional. Sin embargo, ambos bancos obtienen sus fondos de las mismas fuentes de financiamiento que el resto del sector público y el endeudamiento de ambos bancos es también endeudamiento público que se suma a las

obligaciones totales de la República. El hecho de ser endeudamiento del sector financiero no lo hace menos endeudamiento que el del sector no financiero del Estado. Por ello no me parece juicioso que el Banco Hipotecario Nacional o el Banco de Desarrollo Agropecuario, pueda legalmente endeudarse libremente, aun sin control del Ministerio de Planificación y Política Económica, en un monto igual o mayor que todo el resto del sector público sujeto a control. Esa posibilidad legal se la brinda el Artículo 12 del Proyecto de Ley, tal cual viene redactado, y no veo la diferencia conceptual que amerite la excepción..." (fs.14-15).

El segundo veto recaído en el mismo proyecto, que diera lugar a su segunda devolución a la Asamblea Nacional, se formuló indicando que el Presidente de la República "objeta en su conjunto el Proyecto de Ley. Por otra parte, el veto se hace por dos razones fundamentales: la primera, porque es manifiestamente inconveniente; y la segunda, porque el proyecto es inexecutable" (f.18).

INEXEQUIBILIDAD

La objeción por inexecutable se presenta "analizando dos argumentos distintos":

"PRIMER ARGUMENTO: El Proyecto de Ley objetado no siguió el procedimiento constitucional para la formación de leyes, lo que se demuestra con las siguientes consideraciones:

1. El Proyecto de Ley en referencia tuvo su origen en el (sic) Asamblea Legislativa como anteproyecto propuesto ante el Pleno de la Cámara por un Legislador, en la sesión del día 8 de marzo de 1990.
2. La Legislatura comprendida entre el 19 de marzo y el 30 de junio de cada año está descrita como la segunda de las

legislaturas ordinarias en el lapso de un año, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 143 de la Constitución Política.

3. Por su parte, el Artículo 169 de la Constitución Política establece taxativamente que "Los Proyectos de Ley que queden pendientes en un período de sesiones sólo podrán ser considerados como Proyectos nuevos".

El período de sesiones es el que comprende dos legislaturas de cuatro meses cada una en el lapso de un año; del 19 de

septiembre al 31 de diciembre y del 19 de marzo al 30 de junio, según lo establece el precitado Artículo 143 de la Constitución Política.

Es lógico deducir, que el mencionado Proyecto de Ley objetado en julio, debió ser considerado como proyecto nuevo en la legislatura que se inició el 19 de septiembre, por ser esta parte del nuevo período, al tenor de lo preceptuado en el Artículo 169 en concordancia con el Artículo 143 de la Constitución Política.

4. Por otra parte, dicho Proyecto de Ley, objetado en su conjunto, debía volver a la Asamblea Legislativa a tercer debate, tal como lo dispone el Artículo 164 de la Constitución, que a la letra dice:

"ARTICULO 164: El Proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones, el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuvieren la aprobación de este número de Legisladores, el proyecto quedará rechazado".

No obstante, el Proyecto objetado en su conjunto fue llevado a segundo debate, en detrimento del Artículo 164 de la Constitución Nacional supracitado.

Adicionalmente, la Asamblea Legislativa le introdujo una modificación al Artículo 15, violando en esta forma lo dispuesto en el Artículo 164 que en su primera parte dispone que "el Proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa a tercer debate...". Según las Normas Constitucionales citadas la Asamblea Legislativa sólo puede considerar las objeciones al Proyecto y proceder a la votación para aceptarlas o rechazarlas, sin introducir cambios en el texto.

SEGUNDO ARGUMENTO: Este se refiere fundamentalmente al Artículo 15 del Proyecto de Ley, según el cual:

"La contratación de empréstitos por sumas superiores a los diez millones de balboas (B/.10.000.000.00), requerirá para su validez y perfeccionamiento la autorización mediante Resolución de la Asamblea Legislativa, previo concepto de la Comisión de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica".

Según la doctrina del "bloque de constitucionalidad", plenamente establecida por nuestra Corte Suprema de Justicia, cuando a la Asamblea Legislativa le corresponde reglamentar una actividad gubernamental, no puede renovarse para sí la aprobación o improbación de tal medida gubernamental.

En efecto, la doctrina del bloque de constitucionalidad tiene su origen en el Consejo Constitucional francés que mantiene la expresión "bloc constitutionnalité" (sic), para emplearla en la identificación del conjunto de normas que dicho Consejo Constitucional aplica en el control previo de las leyes y los reglamentos parlamentarios. De Francia pasó a España, Italia y Costa Rica entre otros países. El propulsor de esta doctrina en nuestro sistema constitucional ha sido el Magistrado Arturo Hoyos, en artículo publicado en el Panamá América del 2 de mayo de

1990, página 4A, y se encuentra consagrada en la sentencia del 30 de julio de 1990.

Según esta doctrina, existen normas fuera de la Constitución formal que, junto con ésta, forman un "bloque de constitucionalidad" al cual deben ajustarse las leyes para que sean consideradas constitucionales. La infracción de este bloque de constitucionalidad determinaría la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Ahora bien, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 29 de noviembre de 1988 se establece como doctrina y como parte precisamente del bloque de constitucionalidad, que el Órgano Legislativo no puede so pretexto de usar una función de reglamentar una actividad gubernamental, otorgarse a sí misma la facultad de aprobar o improbar dichas actividades gubernamentales.

A la luz de lo anterior, veamos el caso que nos ocupa. El numeral 11 del Artículo 153 de la Constitución Nacional dispone lo siguiente:

Numeral 11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar o contratar empréstitos, organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de la aduana.

Así, pues, la Constitución faculta al Legislativo para reglamentar la actividad estatal consistente en "negociar o contratar empréstitos". La Asamblea Legislativa no puede, según doctrina de la Corte Suprema de Justicia que forma parte del bloque de constitucionalidad, otorgarse a sí misma la facultad de aprobar o improbar dichos empréstitos, so pretexto de que está reglamentando dicha actividad de acuerdo con el numeral 11 del Artículo 154 de la Constitución Nacional".

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

Al evacuar el traslado que le fuera corrido de la demanda, el entonces Procurador de la Administración, licenciado Donatilo Ballesteros, emitió la Vista consultable del folio 39 a 52 del cuaderno, en la que solicita "declarar no viable las objeciones de inexecutableidad formuladas por el Ejecutivo,..... o en su defecto declarar inexecutable solamente el artículo 13 del mismo".

En lo que concierne al primer aspecto de su solicitud, o sea la no viabilidad de las objeciones de inexecutableidad, el Procurador consultado la sustenta de la siguiente manera:

"I- CUESTION PREVIA.

Se observa, en primer lugar, que habiendo sido remitido para su sanción y consiguiente promulgación, el proyecto de ley "Por la cual se dictan normas en materia de negociación y contratación de empréstitos y deuda pública", el Excelentísimo Señor Presidente de la República lo devolvió a la Asamblea Legislativa con objeciones, "por varias razones" detalladas en la Nota No. DP-332-90 del 30 de julio de 1990, ninguna de las cuales dice relación con la inexequibilidad del citado Proyecto de Ley. Tales objeciones formuladas por el señor Presidente fueron consideradas por la Asamblea Legislativa en segundo debate el día 26 de noviembre de 1990, y aprobado el proyecto en tercer debate el 26 de diciembre de 1990, luego de lo cual fue remitido nuevamente dicho proyecto de Ley al Ejecutivo, mediante nota No. AL/SG-356 fechada 27 de diciembre de 1990, para su sanción y promulgación en la Gaceta Oficial, como lo dispone el Artículo 164 de la Constitución Nacional, del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 164: El Proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones, el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de

legisladores, el proyecto quedará rechazado.

De acuerdo con este precepto constitucional, el Ejecutivo no podrá hacer nuevas objeciones a un proyecto de ley que hubiese sido vetado con anterioridad y que fuere aprobado por insistencia, por una mayoría calificada de dos tercios de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el caso bajo estudio el Ejecutivo devolvió nuevamente con objeciones el Proyecto de Ley "Por el cual se dictan normas en materia de negociación y contratación de empréstitos y deuda pública", aduciendo textualmente que:

"el veto se hace por dos razones fundamentales: la primera, porque es manifiestamente inconveniente; y la segunda, porque el proyecto es inexequible... El presente proyecto es similar a otro de igual título que vetó el 30 de julio de 1990, mediante nota No. 332-90. Al nuevo proyecto que hoy se veta, se le introdujo una modificación en el artículo 15, aumentando a diez millones de balboas (B/.10.000.000.00)- lo que antes era CINCO MILLONES DE BALBOAS (B/.5.000.000.00)... Se trata por lo tanto de un nuevo Proyecto de Ley, el cual veto (en conjunto- lo mismo que la vez anterior - y que además de su inconveniencia, esta vez objeto por su inexequibilidad." (Cfr. fs. 18-19).

Habida cuenta de lo anterior, consideramos que resulta improcedente la tramitación de las objeciones de Inexequibilidad en referencia, ya que fueron formuladas conjuntamente con "nuevas objeciones de inconveniencia", las cuales prohíbe (sic) expresamente el artículo 164 constitucional.

No obstante y para el evento de que vuestra corporación decida analizar en el fondo, las objeciones de inexequibilidad propuestas por el señor Presidente al Proyecto de Ley en mención, consignamos a continuación nuestro criterio sobre las mismas." (f.41).

La objeción de inexecutable introducida con ocasión del segundo veto presidencial dio lugar a una solicitud subsidiaria de la Procuraduría de la Administración en la contestación del traslado, consistente en que se declare "inexecutable solamente el artículo 13 del mismo" proyecto. En su comentario sobre este aspecto particular de las objeciones, la Vista Fiscal recurre a extensas consideraciones, sustentadas en la interpretación de las normativas constitucional y legal, así como en abundante cita doctrinal y jurisprudencial, todo ello consultable de folio 41 a 52 del cuaderno. El comentario de las objeciones de inexecutable lo realiza refiriéndose separadamente a sus componentes más salientes, siguiendo el orden de las tres razones invocadas en el veto, a saber:

1- "Porque fue aprobado en segundo y tercer debate, como si se tratara de un Proyecto de Ley objetado parcialmente, a pesar de que fue objetado en su conjunto". Aduce como violado por el Artículo 164 de la Constitución Nacional, que en su primera parte dispone: "El Proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo volverá a la Asamblea Legislativa a tercer debate...". Sobre este particular la Vista Fiscal expresa la opinión de que

"A este respecto, observamos que en la Nota No. DP-332-90 de 30 de julio de 1990 legible a fojas 13-16, que el Excelentísimo señor Presidente de la República le dirigió al Doctor Carlos Arellano Lenox, a la sazón Presidente de la Asamblea Legislativa, no se señala expresamente que se objeta el Proyecto de Ley, "en su conjunto", si no que se hace un recuento de la situación fiscal en que se encontraba el país a esa fecha y de las circunstancias imperativas en la comunidad financiera nacional e internacional, que hacían el Proyecto de Ley aludido "... tan delicado para el ordenamiento de las finanzas

públicas y la recuperación económica del país"... A renglón seguido se exponen objeciones a artículos específicos, que se consideran inoportunos o injustificados.

Siendo ello así, no nos parece que la Asamblea Legislativa al considerar tales objeciones en segundo y tercer debate, haya desconocido o infringido el procedimiento de formación de leyes prevista en el Artículo 164 de la Constitución Nacional, máxime que en este caso en particular el Ejecutivo devolvió nuevamente el citado proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, con objeciones de

inconveniencia similares a las antes expuestas en la Nota No. PD-332-90, además de las objeciones de inexequibilidad, las cuales fueron consideradas "infundadas e improcedentes por el Pleno de la Asamblea el 16 de abril de 1991,

según consta en la Nota AL/SG-58 de 21 de marzo de 1994, suscrita por el Licenciado Arturo Vallarino, Presidente de la Asamblea Legislativa, dirigida a su Excelencia Licenciada IVONNE YOUNG, Ministra de la Presidencia...". (fs.42-43)

"2- Porque al ser vetado en julio el Proyecto de Ley, debió ser considerado como proyecto nuevo en la legislatura que se inició el 10. de septiembre; al tenor de lo dispuesto en el artículo 169 en concordancia con el Artículo 143 de la Constitución Nacional". Este argumento también es desestimado por el Procurador de la Administración, por las siguientes razones:

"Explica el señor Presidente que el Proyecto de Ley en referencia fue propuesto el 3 de marzo de 1990, y aprobado por la Asamblea Legislativa durante la segunda Legislatura comprendida entre el 19 de marzo y el 30 de junio de 1990, y que el Artículo 169 de la Constitución Nacional establece taxativamente que: "Los Proyectos de Ley que queden pendientes en un período de sesiones sólo podrán ser considerados como proyectos nuevos."

Sobre este particular se ha pronunciado esa alta Corporación Judicial, por lo menos en tres ocasiones, a saber: mediante fallos de 30 de julio y de 17 de diciembre de 1992 y de 21 de abril de 1993, en el sentido que las normas constitucionales aludidas por el señor Presidente, no son aplicadas al caso de un Proyecto de Ley que hubiese sido objeto por inconveniencia o inexequibilidad, sino "a aquellos Proyectos de Ley que han permanecido en las Comisiones de la Asamblea Legislativa sin haber sido considerados, o habiéndolo sido

no superaron los tres debates en el Pleno de la misma" (V. Sentencia de 17 de diciembre de 1992).

En el último fallo en mención la Corte Suprema aclaró que:

"...no es correcta la afirmación plural que se hace en el sentido de que la falta de sanción y, por ende, el hecho de la no promulgación hacen que el referido proyecto deba considerarse como nuevo y por tanto deba ser sometido a la consideración de la Legislatura siguiente.. Precisamente en estos casos, la apuntada omisión no puede atribuirse al Organó Legislativo que, de acuerdo con la Constitución, ha cumplido con las normas que rigen el proceso de formación de la Ley. La falta de agotamiento del procedimiento de formación de la Ley sería imputable en todo caso, por simple lógica, al poder que tiene la obligación constitucional de realizar los actos de sanción y promulgación: el Organó Ejecutivo". (Las subrayas son de la Corte)" (fs.43-44)

"3- Porque el artículo 15 del Proyecto de Ley es contrario a la doctrina del "bloqueo de constitucionalidad" establecida por nuestra Corte Suprema de Justicia, según la cual "cuando a la Asamblea Legislativa le corresponde

reglamentar una actividad gubernamental, no puede reservarse para sí la aprobación o improbación de tal medida gubernamental." Agrega el señor Presidente que: "...en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 29 de noviembre de 1988 se establece como doctrina y como parte precisamente del bloque de constitucionalidad, que el Organismo Legislativo no puede so pretexto de usar una función de reglamentar una actividad gubernamental, otorgarse así (sic) misma la facultad de aprobar o improbar dichas actividades gubernamentales." (Cfr.fj. 26-28)". A esta argumentación la Vista Fiscal opone las siguientes consideraciones:

"No compartimos la opinión del señor Presidente, ya que tal como lo ha señalado el Magistrado Arturo Hoyos en su ensayo intitulado "El Control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá,"... solo las sentencias constitucionales de la Corte Suprema que sean compatibles con el Estado de Derecho pueden integrar el bloque constitucional. De esa forma, aquellas sentencias expedidas durante el régimen militar que legitimaron violaciones a los derechos fundamentales; disminuyeron o hicieron ineficaz el control judicial de legalidad o de constitucionalidad, o justificaron la violación al principio de separación de poderes, no pueden formar parte del bloque de constitucionalidad". (ob. citada, pág. 32).

En este sentido, destacamos que a la Asamblea Legislativa le corresponde de acuerdo con el Artículo 153 de la Constitución Nacional, entre otras cosas:

"11. Dictar las normas generales o específicas a las cuales debe sujetarse el Organismo Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales

y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes aspectos: Negociar y contratar empréstitos; Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio...".

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas.
15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su

celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones".

De manera que al sujetarse en el Proyecto de Ley bajo censura, la contratación de empréstitos por sumas mayores a los DIEZ MILLONES DE BALBOAS (B/.10.000.000.00) a la aprobación de la Asamblea Legislativa, antes que infringirse

disposiciones constitucionales, se les está dando cumplimiento a aquellas que se han dejado transcritas.

Cabe señalar que, durante la mayor parte del tránsito constitucional panameño, le ha correspondido a la Asamblea Legislativa autorizar y/o aprobar la contratación de los empréstitos que celebre el Ejecutivo. En efecto, ello se colige sin mayor esfuerzo de los Artículos 65 (Numerales 5 y 6) de la Constitución de 1904, 88 (Numerales 4 y 5) de la Constitución de 1941, 118, (Numerales 6 y 7) de la Constitución de 1946, 153 (Numerales 11, 14 y 15) de la Constitución de 1983..."

LA ETAPA DE LOS ALEGATOS

Dentro del período fijado para que el demandante y cualquier persona interesada presentaran argumentos por escrito en esta causa, compareció el licenciado Salvador Sánchez González y anunció su oposición a la objeción de inexequibilidad en trámite. El libelo con tal objeto presentado recoge fundamentalmente las opiniones que tanto el compareciente como otros integrantes del Departamento de Asesoría Jurídica del Organismo Legislativo rindieran con relación a las objeciones presidenciales, durante el proceso de formación de la ley (fs.118 a 125 y 126 a 133).

Luego de ofrecer una relación de los hechos más salientes de este proceso constitucional y de considerar los argumentos que sustentan el veto ejecutivo, el licenciado Sánchez se refiere a lo que denomina "La segunda objeción presidencial y su inconstitucionalidad". (subraya la Corte). A este respecto manifiesta que:

"Del mismo modo abría (sic) que advertir que el Artículo 164 de la Constitución Política ha sido infringido de forma directa, por

comisión, al lesionarse el expreso mandato de nuestro más importante texto jurídico.

Dicha norma es tajante al

señalar la obligación del Ejecutivo de sancionar y hacer promulgar el proyecto de Ley objetado, cuando consideradas las objeciones presidenciales la Asamblea Legislativa hubiera insistido en su aprobación. Tal y como se desprende de los hechos que sustentan este alegato, la Asamblea Legislativa consideró en segundo y tercer debates (sic) las objeciones presentadas por el presidente de la República, habiendo remitido con posterioridad a la Presidencia el proyecto de ley para su debida sanción y promulgación. Sin embargo, el Presidente de la República volvió a objetar el Proyecto de Ley No. 5, mediante la nota DP-038-91 del 4 de febrero de 1991, violando el expreso mandato de la Constitución".

.....

.....

.....

El trámite dado por la Asamblea Legislativa a la primera Objeción Presidencial al proyecto de ley No. 5

fué (sic) como vemos constitucional y doctrinalmente correcto. Por el contrario, la segunda objeción presidencial, con fecha 4 de febrero de 1991, atenta contra lo establecido en nuestra Carta Fundamental.

Es oportuno señalar aquí que si el Presidente de la República consideraba que el Proyecto de Ley No. 5 adolecía, aún después de consideradas sus objeciones por el Pleno de la Asamblea legislativa, de algún vicio jurídico de carácter constitucional, correspondía que él actuara según el mandato constitucional contenido en el Artículo 164, sancionado y promulgado dicho Proyecto de Ley, para luego demandarlo ante la Corte Suprema de Justicia en uso del Recurso de Inconstitucionalidad. La forma seleccionada por el Presidente de la República para impugnar el proyecto de ley No. 5 es equivocada y a nuestro criterio, viola el mandato de la Constitución Política" (fs.164-166).

DECISION DE LA CORTE

La extensa relación hecha hasta ahora sobre los antecedentes y demás particularidades de esta causa da cuenta de que el proyecto de ley fue devuelto sin sancionar por primera vez el 30 de julio de 1990, por haber sido objetado, no en su conjunto, sino "por varias razones" (f.14), consistentes en la censura directa de 3 de sus artículos, concretamente los artículos 12, 13 y 15, sólo por razones de inconveniencia. Esta modalidad de la censura presidencial trajo como consecuencia que el proyecto fuera devuelto a segundo debate, en cumplimiento de lo que preceptúa el artículo 164 de la Carta Magna: "...Si lo fuere (objetado) sólo en parte, volverá a segundo debate, con el único fin de considerar las objeciones formuladas". La Asamblea consideró las objeciones del Ejecutivo, ratificando en segundo debate los artículos 12 y 13 y

modificando el artículo 15, para aumentar de cinco a diez millones el monto de los empréstitos que requieren la autorización de la Asamblea Legislativa, luego de lo cual aprobó en tercer debate, por insistencia, el proyecto modificado, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los legisladores, tal como lo exige el inciso segundo del mismo precepto.

La Corte advierte que es, precisamente, esta labor aditiva de la Comisión respectiva la que encuentra esta Superioridad que contraría la norma constitucional que se refiere a las consideraciones que deben hacerse a un proyecto de ley que ha recibido objeciones del señor Presidente de la República, actividad que se debe contraer a considerar las objeciones del Organismo Ejecutivo y no dictar otras en su reemplazo, cuando éstas desatienden las sugerencias del Jefe del Ejecutivo, dictando otras normas en su reemplazo. Esta actividad, en esta fase del procedimiento parlamentario, se lo veda a la Asamblea el artículo 164, al permitirle a éstas limitarse a considerar (o no) las objeciones del Jefe del Ejecutivo. Veamos la norma:

"ARTICULO 164. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones el

proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de legisladores, el proyecto quedará rechazado". (Subraya el Pleno)

Aún cuando la objeción presidencial, que afecta todo el proceso parlamentario de la Ley en cuestión, bastaría para concluir que el proyecto de ley así aprobado es violatorio de la Constitución y, concretamente, del artículo 164, no considera ocioso el Pleno externar algunas

consideraciones sobre el régimen de las leyes cuadro, adoptado con cambios, de la Reforma Constitucional a la anterior Constitución Colombiana en 1968, institución ésta que ha sido incluida en la Constitución de 1991, por cuanto dicho sistema es aplicable a los empréstitos, que, en ocasiones anteriores, requería de autorización legislativa, lo que no ocurre con nuestra Constitución.

En las actas de la Comisión de Reformas que elaboró el pliego de reformas a la Constitución vigente en 1993, y que, dado el profundo alcance de su contenido, algun distinguido expositor la ha denominado "la Constitución de 1983" se debe buscar la motivación del cambio al sistema que tradicionalmente imperaba desde la Constitución de 1904 hasta la Constitución de 1946. En el acta N°21 podemos leer en el tercer párrafo lo que se transcribe:

"...

También es oportuno tomar nota de que la subcomisión le propone al pleno una norma especial, ya que de cara a la posible inercia legislativa o sea el peligro de que el Organo Legislativo no promulgue oportunamente las normas generales que se recogen en la Ley Cuadro. Podría, a juicio de la comisión en este caso, crearse un problema de marca mayor de cara al financiamiento o refinanciamiento de la deuda pública. Entonces, para ese caso la subcomisión ha previsto lo que en

otros países se denomina "reglamento autónomo" o "reglamento constitucional". Quedará ese precepto recogido en la frase que voy a leer del precepto pertinente. Dice así: "Mientras el Organo Legislativo no haya dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Organo Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones... y enviará al Organo Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad".

..."

Finalmente, el Pleno discurre con respecto a la posición o marco de competencia de la Asamblea con respecto a las leyes cuadro. El licenciado ROGELIO A. FABREGA Z., en un trabajo dedicado al tema, "El régimen arancelario y las leyes cuadro", abordó el tema en los conceptos que la Corte hace suyos:

"...

La redacción del ordinal 7º del artículo 195 de la Constitución no

puede ofrecer, a mi juicio, duda en el sentido de que es una competencia que el ordenamiento en forma expresa le asigna al Consejo de Gabinete,

fijándole límites, condiciones o restricciones en su ejercicio, que operan como auténtica *conditio iuris* para la validez del acto, contenidas precisamente en las leyes cuadro, dentro de cuyas normas legislativas, debe preceptivamente el Consejo de Gabinete ejercer la atribución que le asigna el ordenamiento constitucional.

El núcleo de la cuestión se encuentra, en mi opinión, en el alcance que se le asigna al vocablo "norma", derivada del hecho de que nuestras Constituciones frecuentemente utilizan la forma de Ley para la adopción de medidas que, en sustancia, no son normas en sentido material, esto es, reglas de derecho, aunque sí sean Leyes en sentido formal. Así ocurre, por

ejemplo, en la aprobación de los contratos a los que se refiere el ordinal 15º del artículo 153. El acto de aprobación es, esencialmente, un típico acto administrativo y no un acto legislativo.

En el caso de las leyes cuadro, no obstante, no estamos frente a la expedición de actos administrativos en forma de Ley por parte de la Asamblea Legislativa, sino que ésta, con su expedición, establece auténticas normas a las que debe ceñirse necesariamente el Consejo de Gabinete cuando ejercita la potestad constitucional de "fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

...".

De la lectura del artículo 153, numeral 11 de la Constitución Política de la República se desprende el carácter relativo al contenido de la misma: ésta siempre debe contener normas, es decir, reglas de conducta. Estas pueden ser normas que regulan relaciones intersubjetivas o por el contrario, normas encaminadas a la forma y manera en que una determinada entidad pública debe ejercer los cometidos que la Constitución Política le asigna. A la distinción entre ambos tipos de normas se ha referido el expositor NORBERTO BOBBIO, en la obra traducida al español bajo el nombre "Teoría General del Derecho" (pág.151), en los siguientes términos:

Hasta aquí, al hablar de las normas que componen un ordenamiento, hemos hecho referencia a normas de conducta. En todo ordenamiento, junto a una norma de conducta, existen otros tipos de normas, que se suelen llamar normas de estructura o de competencia. Son aquellas normas que no prescriben la conducta que se debe o no observar, sino que prescriben las condiciones y los procedimientos mediante los cuales se

dictan normas de conducta válidas. Una norma que ordena conducir por la derecha es una norma de conducta; una norma que establece que dos personas están autorizadas para regular sus propios intereses en un cierto ámbito mediante una norma vinculante y coactiva, es una norma de estructura, en cuanto no determina una conducta, sino que fija las condiciones y los procedimientos para producir normas válidas de conducta".

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA INEXEQUIBLE el proyecto de ley "por la cual se dictan normas en materia de negociación y contratación de empréstitos y deuda pública".

NOTIFIQUESE, Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

ROGELIO A. FABREGA Z.

JOSE MANUEL FAUNDES

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

RAFAEL A. GONZALEZ

AURA EMERITA GUERRA
DE VILLALAZ

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

ELIGIO SALAS

FABIAN A. ECHEVERS

CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL
