

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 337

Panamá, 7 de abril de 2010

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

El licenciado **Julio Berrío Herrera**, demanda la inconstitucionalidad de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009, "Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano".

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

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

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

I. Ley acusada de inconstitucional.

El actor solicita que se declare inconstitucional la ley 78 de 11 de diciembre de 2009, "Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano", instrumento jurídico que fue publicado en la gaceta oficial 26425-A del viernes 11 de diciembre de 2009.

II. Disposiciones constitucionales aducidas como violadas y los respectivos conceptos de infracción.

En la acción extraordinaria bajo análisis, el actor indica que la ley acusada como inconstitucional infringe los artículos 4, la frase final del primer párrafo del artículo 17, la segunda frase del artículo 18 y el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, según lo explica en las fojas 10 a 13 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que la ley demandada como inconstitucional es la número 78 del 11 de diciembre de 2009, que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano. De acuerdo con el artículo 4 de dicha excerta, la misma comenzará a regir desde el 24 de noviembre de 2010, es decir, que a la fecha los efectos jurídicos del acto legislativo demandado no se han producido, por haber sido diferidos en el tiempo por voluntad expresa de su emisor.

Lo antes expuesto nos permite afirmar, que la acción de inconstitucionalidad promovida por el accionante ha sido ensayada de manera prematura, puesto que la ley demandada se encuentra en lo que se ha denominado una "vacatio legis" o "vacación de la ley", dispuesta por voluntad expresa del legislador, por lo que estimamos que, debido a esa circunstancia, la misma no tiene actualmente la posibilidad de infringir los artículos 4, la frase final del primer párrafo del artículo 17, la segunda frase del artículo 18, el

numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, invocados en la demanda, como ninguna otra disposición de ese Texto Constitucional.

El Pleno de esa Corporación de Justicia en sentencias del 13 de abril de 2007 y del 20 de abril de 1987, se pronunció en los siguientes términos respecto a la impugnación, por la vía constitucional, de normas que no han entrado en vigencia:

"En Panamá como en otras legislaciones existe un control difuso de la constitucionalidad o sobre la guarda e integridad de la Constitución, existiendo para el tema específico de la constitucionalidad objetiva mecanismos precisos para ejercer ese control, que es el llamado control a posteriori, sucesivo o reparador, el cual puede ser abstracto o concreto, según se de o se interponga sin determinación a ningún caso en particular o si se produce dentro de un caso en concreto con relación a alguna disposición legal o reglamentaria. Así, el legislador patrio ha establecido distintas acciones, incluso, las llamadas incidencias constitucionales para lograr la protección de nuestro ordenamiento constitucional, entre las cuales están la acción de inconstitucionalidad, la advertencia y consulta de inconstitucionalidad, así como también la objeción de inexecutableidad.

Para el caso específico que tratamos, ello es la acción de inconstitucionalidad, la misma procede sólo para demandar todas aquellas leyes, decretos leyes, acuerdos, resoluciones, reglamentos y actos que violen la Constitución Política. Así, el artículo 2559 del Código Judicial señala que:

"Artículo 2559: Cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de

Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad".

Como viene expuesto, la acción de inconstitucionalidad solamente procede para atacar aquellos actos vigentes, es decir, aquellas disposiciones o actos que han nacido a la vida jurídica y que ya están surtiendo sus efectos jurídicos. No procede entonces para demandar aquellos actos en vías de formación o que aún no han surgido, porque para ello el legislador ha creado otro tipo de acciones para ejercer el respectivo control constitucional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA NO VIABLE las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra el Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004, que reformó la Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos No.1 de 1993 y No.2 de 1994."

0-0-0

"Por razón de método en este tipo de proceso conviene examinar en primer término si la demanda en referencia es admisible o si, por el contrario, no lo es, debido a que resulta prematura, en razón de que la norma acusada no ha entrado en vigencia.

En efecto de acuerdo a lo establecido en el artículo 2673 del Nuevo Código Judicial, según la modificación introducida por el artículo 1° de la Ley 18 de 1986, las normas de ese cuerpo legal entrarán en vigencia el 1° de abril de 1987, fecha que aún no ha llegado, Siendo así esta demanda resulta prematura, porque el control de la constitucionalidad que

ejerce es Alta Corporación de Justicia está destinada a preservar el ordenamiento jurídico básico de las lesiones que produzcan actos contrarios a sus normas, lo que no puede darse si el acto acusado aún no ha adquirido eficacia y, por tanto, su aplicación y efectos no se ha producido.

...

Considera en efecto, el Pleno que el recurrente solicita, en forma prematura, que la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre una norma del Nuevo Código Judicial que, al momento de formularse la demanda, se encuentra en el período de vacancia legislativa, pues entrará en vigencia el 1º de abril del año venidero, y que puede ser modificado, subrogado o derogado antes de su vigencia si el Legislador lo estime conveniente a la política procesal del país.

La Corte ya ha dicho con anterioridad que sus decisiones en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas y obligatorias y, por ello, las leyes, resoluciones y demás actos que se impugnen por esta vía deben tener una firmeza que 'ipso jura' o 'ipso facto' establezcan cargos o difieran derechos a las personas a quienes están dirigidas. (Sentencia Recurso de Inconstitucionalidad-octubre 16 de 1980).

...

Por las razones externadas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia... REVOCA la providencia del 13 de noviembre pasado que admitió la demanda y ordenó darle traslado al Procurador de la Administración y, en consecuencia, la DECLARA INADMISIBLE."

Aunado a la deficiencia antes apuntada, este Despacho también debe advertir que se ha demandado la inconstitucionalidad de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009,

en su totalidad, es decir, sin especificar en qué forma cada uno de sus artículos, normas o disposiciones infringen los preceptos constitucionales que se invocan, tal como lo exige la jurisprudencia sentada por ese Tribunal en este aspecto.

A propósito de esta exigencia de carácter formal, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en su resolución de 16 de marzo de 2001 expresó lo siguiente:

“Procede en esta etapa examinar la acción de (sic) presentada a fin de verificar si cumple con los requisitos formales exigidos para este tipo de demanda.

En ejercicio de esta función el Pleno observa que la demanda ha sido dirigida contra la Ley No. 16 de 1992, por ser violadora, de manera directa, de los artículos 255 y 292 de la Constitución Nacional, y contra todos los contratos que se generaron producto de esta Ley.

Así pues, en el acápite titulado Transcripción de la norma de la ley acusada de inconstitucional, el demandante asevera que la Ley No. 16, de 14 de julio de 1992, "violenta de manera directa la Constitución Nacional, desde su primer artículo, el cual transcribimos literalmente:" (la negrilla es nuestra). Acto seguido, el actor reproduce textualmente el artículo primero de la ley impugnada.

Al final del libelo el letrado reitera nuevamente su solicitud a esta Corporación de Justicia para que declare que es inconstitucional la Ley No. 16, antes mencionada.

A este respecto consideramos oportuno hacer al actor las siguientes observaciones.

La acción de inconstitucionalidad debe ser dirigida contra determinados actos o disposiciones legales que se consideren contrarios a la Constitución

Política. En este caso la ley que se acusa de infractora a los principios constitucionales cuenta en su articulado con más de veinte preceptos.

Se desprende tanto del petitum de la demanda enderezada por el licenciado Castellanos, como de la explicación del concepto de infracción, que su pretensión va encaminada a que se declare inconstitucional la Ley No. 16 en su totalidad, pues no entra a detallar cuál o cuáles de aquella son las disposiciones que, a su juicio, infringen las normas constitucionales.

El Pleno de esta Corporación de Justicia ya ha manifestado que en este tipo de acciones deben detallarse las normas que se consideran inconstitucionales.

"El Pleno estima que la demanda en estudio adolece de defectos formales que impiden su admisión ... Finalmente, el demandante impugna la totalidad de las resoluciones en comento, sin especificar el o los artículos que considera son inconstitucionales." (16 de mayo de 1996, Mag. Ponente: Arturo Hoyos).

...

Por todo lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Ramón F. Castellanos, en representación de Escolástico Calvo Murillo, contra la Ley No. 16, de 14 de julio de 1992, "Por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales."

Por las razones antes expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES VIABLE** la acción de inconstitucionalidad ejercida por el doctor **Julio Berrío**

Herrera en contra de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009,
"Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos
internacionales relativos al Parlamento Centroamericano".

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General