

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 359

Panamá, 7 de abril de 2016

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

La firma forense Weeden & Asociados, actuando en representación de la **Cámara de Comercio, Industrias y Agriculturas de Chiriquí**, la **Asociación Nacional de Ganaderos, Capítulo de Chiriquí**, y la **Asociación de la Comunidad Productora de Tierras Altas (ACPTA)**, demanda la inconstitucionalidad de todo el **Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006**; y, de manera específica, el numeral 6 del artículo 7; la palabra **“multas”**, contenida en el numeral 8 del artículo 16; la frase **“imponer sanciones”**, inserta en el numeral 16 del artículo 28; la palabra **“sancionar”**, incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del mismo cuerpo normativo.

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 con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. El acto, las normas, las palabras y las frases acusadas de inconstitucionales.

A través de la demanda que ocupa nuestra atención, la **Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Chiriquí**, la **Asociación Nacional de Ganaderos, Capítulo de Chiriquí**, y la **Asociación de la Comunidad Productora de Tierras Altas (ACPTA)**, solicitan que se declare inconstitucional el texto íntegro del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, *“Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones”*, publicado en la Gaceta Oficial 25,493 de 24 de febrero de 2006; así como también del numeral 6 del artículo 7; de la palabra **“multas”**, contenida en el numeral 8 del artículo 16; de la frase **“imponer sanciones”**, inserta en el numeral 16 del artículo 28; de la palabra **“sancionar”**, incluida en el numeral 17 del artículo 28, y de

los artículos 68 y 69; disposiciones comprendidas en el citado cuerpo normativo y que son del tenor siguiente:

“**Artículo 7.** La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

...

6. Imponer sanciones y multas.” (La negrilla es nuestra) (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

“**Artículo 16.** Son funciones y atribuciones de la Junta Directiva:

...

8. Aprobar, reglamentar, determinar, fijar, modificar y establecer **multas**, derechos y tarifas por los servicios que preste la Autoridad.” (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

“**Artículo 28.** Son funciones del Administrador o Administradora General:

...

16. Atender las denuncias que se presenten, **imponer sanciones** y resolver recursos administrativos, en las áreas de su competencia.

17. Investigar y **sancionar**, dentro de los límites de su competencia, la realización de los actos y las conductas prohibidas por esta Ley” (Lo destacado es de esta Procuraduría) (Cfr. fojas 32-33 y 35-36 del expediente judicial).

“**Artículo 68.** Las infracciones señaladas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente forma:

1. Con multa dependiendo de la gravedad de la falta. El monto de la sanción se fijará tomando en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes de la infracción, así como la reincidencia del infractor, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes penales y civiles. En todo caso, la sanción conllevará una orden de hacer o no hacer para subsanar el incumplimiento de las normas vigentes.

Las multas serán impuestas de acuerdo con la siguiente tabla:

- a. Por falta leve, B/.100.00 a B/.1,000.00
- b. Falta moderada, B/.1,001.00 a B/.10,000.00
- c. Falta grave, B/.10,001.00 a B/.25,000.00

2. La infracción tipificada en el numeral 4 del artículo 67 será considerada una falta gravísima, dará lugar al decomiso y destrucción del producto alimenticio en cuestión y a una multa de B/.25,001.00 hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00), dependiendo del daño o perjuicio ocasionado y de su repercusión social y económica. Lo anterior se hará sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes penales y civiles.

3. En las infracciones contempladas en los numerales 3 y 4 del artículo anterior, se suspenderá y/o cancelará la acreditación de personas naturales y jurídicas. La definición y la cancelación de acreditaciones serán reglamentadas.” (Cfr. fojas 38-39 del expediente judicial).

“**Artículo 69.** Para la imposición de las sanciones, la Autoridad tomará en consideración la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios

causados, al igual que los antecedentes y la reincidencia, debiendo conceder previamente audiencia al interesado en los términos que establezca el reglamento. Todas las decisiones de la Autoridad serán emitidas mediante resolución motivada.” (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

III. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

Las actoras aducen que el texto íntegro del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, las normas, las palabras y las frases citadas en el apartado anterior, infringen los artículos 4 y 159 (numeral 16, penúltimo y último inciso) de la Constitución Política de la República, los cuales dicen así:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

“Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.” (La negrilla es nuestra).

IV. Cargos de inconstitucionalidad y concepto de la Procuraduría de la Administración.

1. Conforme advierte este Despacho, una de las disposiciones que las recurrentes aducen infringida es el artículo 4 del Estatuto Fundamental, exponiendo en tal sentido que el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, el cual contiene las normas, las palabras y las frases acusadas de

inconstitucionales, contraviene las obligaciones adquiridas por la República de Panamá en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, aprobada mediante la Ley 46 de 27 de noviembre de 2006; y que el referido precepto de rango superior trae aparejada la obligación de adecuar nuestra legislación interna a lo dispuesto en las normas del Derecho Internacional, pero estiman que al promulgar el citado decreto ley se crea una entidad pública, a la cual se le otorgan atribuciones que expresamente vulneran las obligaciones que hemos adquirido a través de la mencionada convención (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Al respecto, debemos señalar que de los anteriores argumentos **no es posible inferir de qué manera el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006**, el cual, conforme lo expresa su artículo 1, tiene, entre otros objetivos, asegurar un nivel adecuado de protección de la salud humana, del patrimonio agropecuario del país, y de los intereses de los consumidores sobre los alimentos importados, **podiera resultar violatorio de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria o de cualquiera otra norma del Derecho Internacional y, por ende, del artículo 4 de nuestra Carta Política**; puesto que, tal como puede verificarse, **las accionantes no explican de qué forma la creación de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos pudiera contravenir las obligaciones adquiridas a través de la mencionada Convención Internacional, las cuales, dicho sea de paso, ni siquiera se mencionan**. Por tal razón, no le es dable a este Despacho emitir una opinión al respecto.

2. Por otra parte, las demandantes son de la opinión que al atribuir a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos la función de imponer sanciones y multas (numeral 6 del artículo 7 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006); al otorgar a la Junta Directiva de esa Autoridad la función de aprobar, reglamentar, determinar, fijar, modificar y establecer multas por los servicios que preste la misma (numeral 8 del artículo 16 del citado cuerpo normativo); al conferir al Administrador o a la Administradora General de la referida entidad la función de imponer sanciones (numerales 16 y 17 del artículo 28 del mismo texto legal); y al regular la forma en la que serán sancionadas las infracciones administrativas y violaciones a las leyes sanitarias y fitosanitarias vigentes en la República de Panamá, para la introducción de alimentos (artículo 68 del decreto ley en mención), se

vulnera el penúltimo inciso del numeral 16 del artículo 159 del Estatuto Fundamental; ya que, a su juicio, este último dispone que las materias sancionatorias no pueden ser tratadas en Decretos-Leyes, como indebidamente se hizo a través del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 (Cfr. fojas 28-29, 31-32, 35, 38, 40 y 43 del expediente judicial).

Continúan indicando, que de acuerdo con el penúltimo inciso del numeral 16 del artículo 159 de la Carta Magna, todo aquello que guarde relación con el establecimiento de sanciones, ya sean penales o administrativas, solamente puede ser abordado mediante leyes formales, mas no mediante decretos leyes (Cfr. fojas 29, 32, 35, 38, 41 y 43 del expediente judicial).

En este escenario y para los efectos del concepto que esta Procuraduría emitirá en relación con los anteriores cargos de inconstitucionalidad, resulta necesario tener claro el sentido y el alcance de la disposición constitucional que se aduce infringida, esto es, el **numeral 16 del artículo 159, relativo a la función legislativa de conceder al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas por éste mediante Decretos-Leyes, durante el receso de la Asamblea Nacional**; de tal manera que ello nos permita determinar si dicho precepto de rango superior resulta vulnerado o no por el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, al atribuir a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos la función de sancionar las infracciones administrativas y las violaciones a las leyes sanitarias y fitosanitarias para la introducción de alimentos, vigentes en la República de Panamá.

Desde esta óptica, conviene destacar que al referirse a la citada disposición constitucional, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ha señalado lo siguiente:

Sentencia de 30 de diciembre de 1999.

“ANÁLISIS DEL PLENO

Recoge el artículo 153, numeral 16, una institución de abolengo en nuestro constitucionalismo, encaminada a facultar al Órgano Ejecutivo (sic), mientras se encuentre en receso, que conceda facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo para que, mediante Decretos-Leyes éste dicte reglamentaciones sobre materias que le corresponde como competencia propia al Órgano Ejecutivo. Constituye un fenómeno generalizado en el constitucionalismo moderno el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo. Nuestro país no podía sino sumarse a los otros ordenamientos constitucionales, no obstante que, en su elaboración, **ha encerrado a límites, tanto al Órgano Legislativo, como al Órgano Ejecutivo.**

Al primero, en cuanto a que debe expresar específicamente la materia sobre la cual recae la delegación legislativa, e impide que determinadas materias que señala la propia norma puedan ser objeto de delegación.

...
El Órgano Ejecutivo, por su parte, viene enmarcado en su función legislativa delegada al contenido de la ley de autorización, cuyas actuaciones deben realizarse dentro del marco específico de las facultades legislativas concedidas..." (Lo resaltado es de este Despacho).

Sentencia de 28 de junio de 2012.

"IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA CORTE.

...
... Además, el Presidente de la República, conjuntamente con los Ministros en Consejo de Gabinete, puede dictar Decretos-Leyes con valor de Ley formal, durante los recesos de la Asamblea Nacional, previo una Ley de facultades extraordinarias precisa, dictada por dicha Asamblea.

Esta facultad del Órgano Ejecutivo de dictar Decretos-Leyes, obedece a que, el Acto Constitucional de 1983 restableció la figura del Decreto- Ley, como una potestad que le otorga la Asamblea Nacional al Órgano Ejecutivo, pero eliminando el funcionamiento de la Comisión Legislativa Permanente que operó por virtud de la Constitución de 1946. Esta Comisión Legislativa Permanente funcionaba en receso de la Asamblea Nacional y estaba integrada por siete miembros, escogidos dentro de la misma, los que firmaban los Decretos-Leyes, conjuntamente con el Presidente y sus Ministros.

El Órgano Legislativo tiene, en consecuencia, la potestad de revestir al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite y las conveniencias públicas lo aconsejen, de facultades extraordinarias precisas, para dictar Decretos-Leyes, durante el receso del Órgano Legislativo. Tales Decretos-Leyes tienen el valor de una Ley formal, de allí que algunos autores los denominan como leyes materiales, por no ser expedidos conforme las formalidades exigidas al resto de las Leyes. **La Ley en que se confieran dichas facultades deberá expresar específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos- Leyes, excluyendo las materias referentes a la aprobación de Tratados, la aprobación del presupuesto, la fijación de impuestos, desarrollo de garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos políticos y la tipificación de delitos y sanciones...**" (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Según observa esta Procuraduría, la función legislativa de conceder al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias que serán ejercidas mediante decretos leyes, conlleva la expedición, por parte del Órgano Legislativo, de una ley en la que, además de otorgarse dichas facultades, se indique la materia y los fines que serán regulados mediante el decreto ley. Posteriormente, el Poder Ejecutivo, dentro del marco de las potestades atribuidas, procederá a dictar el mismo.

En relación con lo expuesto, es sustancial anotar que del propio numeral 16 del artículo 159 de la Carta Magna, se infiere que **la Asamblea Nacional no podrá conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo y, por ende, éste no podrá emitir decretos leyes, para legislar sobre los siguientes temas: la aprobación y la desaprobación de tratados y convenios internacionales; la aprobación del Presupuesto del Estado; el establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos; el desarrollo de las garantías fundamentales; el sufragio; el régimen de los partidos; y la tipificación de delitos y sanciones.** Cabe señalar, que **tales materias están amparadas por la denominada cláusula de reserva legal; de ahí que sólo pueden ser reguladas por el Órgano Legislativo mediante la adopción de una ley formal, en ejercicio de su función legislativa.**

Visto todo lo anterior, constatamos que **el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, “Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones”,** contentivo de las normas, las palabras y las frases acusadas de inconstitucionales, **fue expedido por el Órgano Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas mediante la Ley 1 de 3 de enero de 2006,** publicada en la Gaceta Oficial 25,457 de 4 de enero de 2006, la cual, en lo pertinente, establece lo siguiente:

“Artículo 1. Se conceden facultades extraordinarias precisas al Órgano Ejecutivo, que serán ejercidas mediante Decretos-Ley, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política, para que dicte disposiciones relativas a las siguientes materias y fines:

...
10. Con la finalidad superior de proteger la salud humana, el patrimonio animal y vegetal, bajo criterios estrictamente científicos, **crear una entidad autónoma independiente, que establezca los lineamientos, regule y administre los procesos que rigen las importaciones de productos alimenticios.**

...” (La negrilla es nuestra).

En consecuencia, mediante la Ley 1 de 3 de enero 2006, la Asamblea Nacional concedió una facultad extraordinaria al Poder Ejecutivo para que éste, a través de un decreto ley, **creara una entidad autónoma que se encargara de regular las importaciones de productos alimenticios.** Por consiguiente, **no se trata de una materia que, al tenor de lo establecido en el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, estuviese exceptuada de ser regulada**

por el **Órgano Ejecutivo por medio de un decreto ley**, como equivocadamente lo argumentan las actoras, pues, reiteramos, los temas que no pueden ser delegados a dicho Poder del Estado para que éste legisle al respecto son: la aprobación y la desaprobación de tratados y convenios internacionales; la aprobación del Presupuesto del Estado; el establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos; el desarrollo de las garantías fundamentales; el sufragio; el régimen de los partidos; y la tipificación de delitos y sanciones.

Por otra parte, observamos que por conducto del **Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006**, se creó la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y los reglamentos en materia de seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional, bajo criterios estrictamente científicos y técnicos; se establecieron sus objetivos, funciones, estructura orgánica, patrimonio; así como las sanciones por las infracciones administrativas y las violaciones a las leyes sanitarias y fitosanitarias para la introducción de alimentos, vigentes en la República de Panamá, entre otros aspectos; **lo que evidentemente demuestra que el Órgano Ejecutivo actuó dentro del marco de la potestad que le fue concedida por la Asamblea Nacional a través de la Ley 1 de 3 de enero de 2006.**

Lo expuesto hasta aquí, nos lleva a concluir que **tanto el Órgano Legislativo, al dictar la Ley 1 de 2006, como el Poder Ejecutivo, al expedir el Decreto Ley 11 de 2006, se ciñeron a lo establecido en el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República;** el primero, al especificar en dicha ley la materia y los fines que serían regulados por el citado decreto ley, mismos que, a su vez, no se encontraban excluidos de ser regulados mediante este último; y, el segundo, al regular el tema de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1 de 2006.

Aunado a lo anterior, somos del criterio que al atribuir a la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos la función de sancionar las infracciones administrativas y las violaciones a las leyes sanitarias y fitosanitarias para la introducción de alimentos, vigentes en la República de Panamá, **de ninguna manera se infringe el numeral 16 del artículo 159 de nuestra Carta Política;** puesto que este último no dispone que la materia de sanciones administrativas esté

excluida de ser regulada por el Órgano Ejecutivo, a través de un decreto ley, en ejercicio de una delegación hecha por la Asamblea Nacional, mediante una ley.

Sobre el particular, este Despacho discrepa totalmente del argumento expuesto por las accionantes, al afirmar que la materia de tipificación de delitos y sanciones, a la cual se refiere el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, abarca tanto las sanciones penales como las administrativas; puesto que de dicha norma se desprende con claridad que tal supuesto únicamente comprende las infracciones y las sanciones de naturaleza penal. Así fue expuesto por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 24 de mayo de 2007:

“... ”

Vale la pena aclarar que las faltas administrativas o los procesos administrativos llevados a cabo por la transgresión a sus disposiciones legales no implican, necesariamente, la comisión de un delito o hecho punible, cuya competencia recae única y exclusivamente en el Derecho Penal. En otras palabras, y compartiendo la opinión vertida por la Procuraduría General de la Nación, **las prohibiciones consagradas en el Derecho Administrativo o, las sanciones administrativas, no son de naturaleza penal, así como tampoco constituyen tipos penales, ni el establecimiento de conductas delictivas**. Es más, puede existir simultáneamente un proceso administrativo y uno penal derivado de un mismo hecho, sin que ello implique un doble juzgamiento susceptible de viciarlos de nulidad.

Así, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado con relación a las sanciones administrativas que:

‘... las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto vista orgánico y material, pues los órganos que la imponen son administrativos, y por el contenido de dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración’ (Registro Judicial, abril de 1997, págs.115-117).

Las sanciones previstas entonces en la norma demandada de inconstitucional en nada infringe el numeral 16 del artículo 159 del Estatuto Fundamental, por cuanto no se está tipificando un hecho punible, ni producto de ello se están fijando sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, lo que se persigue es lograr la eficacia de la Administración, al ser eminentemente una actuación de naturaleza administrativa, distinta, como se indicó, al ordenamiento jurídico penal.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Reafirma nuestro criterio, el hecho que mediante la utilización de decretos leyes se han creado numerosas entidades públicas a las cuales se les ha revestido de potestad

sancionatoria, entre éstas, la Autoridad de Turismo de Panamá (artículo 5 del Decreto Ley 4 de 2008); el Servicio Nacional de Migración (numeral 21 del artículo 6 del Decreto Ley 3 de 2008); la Superintendencia del Mercado de Valores (artículos 262 y siguientes del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999).

En este escenario, consideramos oportuno traer a colación lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 7 de noviembre de 2012, al decidir una demanda de inconstitucionalidad similar a la que ocupa atención:

“V. Consideraciones del Pleno

...

Ahora bien, entremos directamente a pronunciamientos sobre las infracciones aducidas, y donde a juicio del Pleno, al tratarse de una infracción a la presente norma constitucional, es necesario que se examine si al otorgársele las facultades extraordinarias al Órgano por la Asamblea Nacional, si se rebasó las potestades a las que se refiere dicha norma, las mismas devienen en inconstitucional, si se trata del desarrollo de garantías fundamentales, el sufragio, aspectos relacionados con el régimen de los partidos políticos y, en especial, la tipificación de delitos y sanciones.

De allí, que resulta importante manifestar que no se da dicha infracción, por cuanto que **la materia sobre la cual debía legislar el Ejecutivo de forma excepcional, no se trata de ninguno de los temas señalados en el párrafo que antecede, pues, los temas son específicos, siendo uno de ellos el que contiene el referido Decreto Ley (Régimen Bancario)**. En efecto, la Constitución Nacional al consagrar la posibilidad de que la Asamblea Nacional delegue en forma limitada ciertas funciones legislativas en favor del Órgano Ejecutivo **establece de manera expresa claras restricciones en cuanto al contenido temático, según se sigue de lo que dispone el primer párrafo del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Nacional, que es del siguiente tenor:**

‘Artículo 159.

16. (...)

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente)’.
 ...

Precisamente, **las materias enunciadas en el párrafo transcrito están amparadas en la denominada ‘cláusula de reserva legal’ y con arreglo a la misma éstas sólo pueden ser reguladas mediante la adopción de una Ley formal por parte del Legislativo en ejercicio de sus competencias constitucionales.**

...

Por otro lado, tenemos que las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo fueron dadas, en cumplimiento de las formalidades legales, puesto que, mediante una Ley formal, es decir, que por medio del artículo 4 de la Ley No.1 de 3 de enero de 2008, el Legislativo otorgó al Ejecutivo dichas facultades y, entre los temas a tratar estaba, precisamente, el relacionado con el Régimen Bancario, por ende, se reformaba el Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, normativa que hasta ese entonces servía de marco regulatorio.

...
 En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el Decreto Ley No. 2 de 22 de febrero de 2008 'Que modifica el Decreto de Ley No. 2 de 22 de febrero de 2008', por el cual se reforma el régimen bancario." (La subraya es de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, y la negrilla es nuestra).

3. Por último, las actoras aducen la infracción del último inciso del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, argumentado en tal sentido que el Órgano Ejecutivo no cumplió con su deber de remitir al Órgano Legislativo el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, para que éste legislara sobre la materia tratada en dicho cuerpo normativo, en la sesión ordinaria inmediatamente siguiente a su promulgación (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho se percató que, en efecto, el último inciso del numeral 16 del artículo 159 de nuestra Carta Política establece que: *"Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate"*; sin embargo, **las recurrentes no aportan prueba preconstituida alguna que acredite, de manera fehaciente, que el Poder Ejecutivo ha omitido someter a la Asamblea Nacional el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, para que ésta legisle sobre la materia; carga probatoria que correspondía a las recurrentes para demostrar el cargo de inconstitucionalidad formulado**, tal como fue indicado por nuestra Máxima Corporación de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 31 de enero de 2000. Veamos:

...
 Con relación a estos razonamientos, el Pleno debe recordar que **en aquellos negocios en los que el análisis de los cargos de inconstitucionalidad depende o está ligada al examen de circunstancias de hecho, como en este caso, es fundamental que el demandante aporte con su libelo las pruebas sustentatorias de sus afirmaciones, a fin de probar adecuadamente las infracciones**

constitucionales que alega. Así lo ha expresado la Corte en innumerables precedentes, entre ellos, el de 30 de septiembre de 1994 y 30 de diciembre de 1999. En la primera de estas sentencias el Pleno expresó lo siguiente:

'Por otra parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia observa que a lo largo de toda la demanda de inconstitucionalidad el apoderado judicial del actor ha formulado numerosos cargos de violación al debido proceso, sin embargo, el doctor... no acompañó con su demanda los elementos probatorios que permitieran a esta Superioridad determinar con toda claridad y seguridad el acaecimiento de las violaciones alegadas. Esta omisión reviste fundamental importancia, ya que, para pedir la declaratoria de inconstitucionalidad en un caso como el que ahora nos ocupa, no basta la simple exposición de los hechos que se estiman constitutivos de las alegadas violaciones, sino que también es imprescindible probarlos. Así lo expuso el Pleno de esta Corporación de Justicia en su fallo de 11 de junio de 1993. (Registro Judicial, pág. 83-86).' (Registro Judicial, pág. 86)

Por todos estos motivos, el Pleno descarta también el segundo de los cargos de violación del artículo 153 (numeral 16) de la Constitución Política. ...” (Lo resaltado es de este Despacho).

En razón de lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que los argumentos expuestos en torno a la supuesta violación del último inciso del numeral 16 del artículo 159 del Estatuto Fundamental, deben ser desestimados.

Por las consideraciones previamente expuestas, solicitamos a los Miembros de esta Alta Corporación de Justicia se sirva declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES** el Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, “*Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones*”; el numeral 6 del artículo 7; la palabra “*multas*”, contenida en el numeral 8 del artículo 16; la frase “*imponer sanciones*”, inserta en el numeral 16 del artículo 28; la palabra “*sancionar*”, incluida en el numeral 17 del artículo 28, y los artículos 68 y 69 del citado cuerpo normativo; ya que no infringen el numeral 16 del artículo 159, ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General