

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 362

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de mayo de 2006

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la
Procuraduría de
la Administración

Demandas de
Inconstitucionalidad
interpuestas por el **Licenciado
Juan Carlos Henríquez Cano**, en
su propio nombre y
representación, contra el
**Decreto Ley 11 de 22 de
febrero de 2006**, "Que crea la
Autoridad Panameña de
Seguridad de Alimentos y dicta
otras disposiciones."

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de acuerdo 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 concepto respecto a las
demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el
Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006.

I. Las normas acusadas de inconstitucionales.

El 18 de abril de 2006 el Licenciado Juan Carlos
Henríquez Cano, actuando en su propio nombre, presentó ante
la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia dos
acciones de inconstitucionalidad, que se identificaron con
los números de entrada 324-06 y 325-06.

Con la primera de estas acciones demandó la
inconstitucionalidad de todo el Decreto Ley 11 de 22 de
febrero de 2006 "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad

de Alimentos y dicta otras disposiciones" promulgado en la Gaceta Oficial 25,493 de 24 de febrero de 2006, páginas 51 a 75, y con la segunda, la del inciso final del artículo 53 y el artículo 60 de la misma excerta. Estas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 53: La importación de alimentos no requerirá de permiso, licencia o autorización previa alguna. No obstante, la Autoridad Sanitaria y/o la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria del país de origen del alimento, deberá emitir un certificado sanitario o fitosanitario, según sea el caso, indicando que el alimento objeto de exportación cumple con los requisitos sanitarios y/o fitosanitarios exigidos por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.

Los Trámites ante la Autoridad podrán ser llevados a cabo de manera directa por los interesados, sin obligación de utilizar abogados."

- o - o -

"Artículo 60: Los trámites ante la Autoridad podrán ser llevados a cabo de manera directa por los interesados, sin obligación de utilizar abogados."

En atención a lo dispuesto por el artículo 721 del Código Judicial, el Magistrado Sustanciador mediante auto fechado el 24 de abril de 2006 resolvió acumular dichas acciones de inconstitucionalidad, en virtud que las mismas se refieren al mismo decreto ley, por lo que deben ser sustanciadas y falladas en una sola sentencia.

II. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de las infracciones.

a. En la demanda de inconstitucionalidad numerada 324-06, la parte actora señala que el Decreto Ley 11 de 22 de

febrero de 2006 "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones" infringe el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, que dispone lo siguiente:

"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."

- o - o -

En opinión del actor, el constituyente ha querido que determinados aspectos, temas o materias, sean desarrolladas única y exclusivamente por la Asamblea Nacional, por lo que en estos casos no basta con expedir una ley material, sino que se requiere de una ley formal que emane del cuerpo legislativo natural; lo que impide que otros órganos del Estado, fundamentalmente el Órgano Ejecutivo, tengan injerencia en estos aspectos o se les atribuya esta potestad.

Según su criterio, la función legislativa puede ser delegada al Órgano Ejecutivo a través de una autorización expresa; sin embargo, ésta implica una concesión que se constriñe con lo que se denomina "determinación de los principios y criterios directivos, sólo por un tiempo limitado y para objetos definidos", los cuales bajo ninguna circunstancia pueden rebasar los límites que el legislador formal ha establecido constitucionalmente.

Conforme expone el recurrente, la norma constitucional infringida expresamente impide que el Órgano Ejecutivo desarrolle principios considerados "garantías fundamentales" a través de decretos leyes.

Puntualiza, que con la aprobación del artículo 49 de la Constitución Política de la República, a raíz de las reformas constitucionales de noviembre de 2004, la defensa y los derechos del consumidor fueron incluidos entre las garantías y derechos individuales. Dicha norma constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 49: El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad,

información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la transgresión de estos derechos."

- o - o -

b. En la demanda de inconstitucionalidad que se identifica con el número 325-06, el promotor indica que el inciso final del artículo 53 y el artículo 60 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 infringen los artículos 19 y 40 de la Constitución Política de la República.

El artículo 19 establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; mientras que el artículo 40 de la Constitución Política de la República dispone que toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

El demandante interpreta que el constituyente ha querido a través del artículo 19 de la Constitución Política de la República que los fueros, privilegios y canonjías a favor de determinados sectores o grupos sean eliminados, puesto que ello constituye un menoscabo a los intereses, prerrogativas y

derechos de terceros, a los cuales dichas prebendas no alcanzan.

En este sentido puntualiza que las disposiciones acusadas de inconstitucionales establecen un procedimiento para la obtención del registro sanitario de alimentos importados que puede considerarse ventajoso para éstos con relación al procedimiento aplicable a los registros sanitarios de alimentos producidos localmente, puesto que elimina para los primeros, la necesidad de realizar el trámite a través de un abogado. A su juicio, esto constituye un evidente favoritismo para aquellos, sin que exista una adecuada, razonada o científica explicación sobre tal discriminación o privilegio.

De esa manera, a juicio del demandante, el artículo 60 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 crea un poder o prerrogativa a favor de los productos extranjeros en perjuicio de los alimentos nacionales, lo que afecta la igualdad que debe existir entre extranjeros y nacionales.

Por otra parte, considera que las disposiciones acusadas han vulnerado el artículo 40 de la Constitución Política de la República, puesto que, sin sustento alguno, hace innecesaria en cuanto a la obtención de los registros sanitarios de productos importados, la prestación de los servicios de los profesionales del Derecho, siendo éste un deber constitucional.

Señala que el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, que regula el ejercicio de la Abogacía, establece que la gestión de negocios administrativos, compete

exclusivamente a los abogados y que la petición y obtención de registros sanitarios, de alimentos nacionales o extranjeros, es una típica gestión administrativa.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

a. Este Despacho advierte que el cuerpo normativo impugnado es un decreto ley emitido por el Órgano Ejecutivo en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por la Asamblea Nacional a través de la Ley 1 de 3 de enero de 2006, promulgada en la Gaceta Oficial 25,457 de 4 de enero de 2006.

Entre las facultades extraordinarias concedidas al Órgano Ejecutivo para que fueran ejercidas mediante decretos-ley, está la contenida en el ordinal 10 del artículo 1 de la Ley 1 de 3 de enero de 2006 que expresamente le autoriza para la creación de “una entidad autónoma independiente, que establezca los lineamientos, regule y administre los procesos que rigen las importaciones de productos alimenticios”, todo ello “con la finalidad superior de proteger la salud humana, el patrimonio animal y vegetal, bajo criterios estrictamente científicos.”

Si bien es cierto que la Asamblea Nacional como parte del ejercicio de la función legislativa puede conceder facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo cuando éste lo solicite, para legislar en un período determinado, a través de decretos-leyes, dichas facultades no son ilimitadas sino que deben ceñirse a los puntos precisos expresados en la Ley que confiera tales facultades, pero sin contrariar las normas, principios y garantías que establece el texto constitucional.

Como resultado de las últimas reformas realizadas a nuestra Constitución Política en virtud del Acto Legislativo 1 de 2004, el artículo 49 de la misma establece que “El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno”. También dispone esta norma constitucional que “La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos”; de manera que el reconocimiento y garantía de los derechos de los consumidores de bienes y servicios se encuentran contemplados entre las garantías fundamentales del ciudadano, contenidas en el Capítulo 1º, Título III de la Constitución Política de la República de Panamá.

La garantía fundamental y los derechos del consumidor contenidos en el artículo 49 de la Constitución Política comprenden y pueden dividirse en los aspectos siguientes:

1. El derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, entendiéndose por tales, aquellos que tienen la capacidad de satisfacer sus necesidades explícitas e implícitas;

2. El derecho a obtener información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere;

3. La libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno; y

4. La reserva legal para establecer los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la transgresión de estos derechos.

A la luz del ordinal 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, tales derechos y garantías constituyen una limitante cuando el Órgano Legislativo concede al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias precisas para que sean ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional mediante decretos leyes; ya que éstos no pueden comprender el desarrollo de las garantías fundamentales a la luz de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República.

Luego de realizar un examen detallado de todo el contenido del decreto ley impugnado, la Procuraduría de la Administración estima que la mayoría de las normas contenidas en este instrumento con valor legal están dirigidas básicamente a:

1. Proteger la salud humana y el patrimonio agropecuario del país, a través de procedimientos científicos; y

2. Crear una entidad autónoma independiente, que establezca los lineamientos, regule y administre los procesos que rigen las importaciones de productos alimenticios.

A juicio de esta Procuraduría, estas materias no forman parte expresa de las garantías fundamentales contenidas en la Constitución Política de la República de Panamá, entre sus artículos 17 a 55, por lo que mal podría considerarse que el acto impugnado, en su totalidad, esté dirigido al desarrollo de estas materias como garantías fundamentales.

No obstante, el acto acusado de inconstitucional también contiene algunas disposiciones dirigidas expresamente a proteger los intereses de los consumidores; materia que a nuestro entender, sí está contenida en el artículo 49 del Título III, Capítulo 1º, sobre Garantías Fundamentales.

Como bien señala el promotor de la acción que ocupa nuestra atención, el Decreto Ley 11 de 2006 en su artículo 1 define entre sus objetivos el de “asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana, el patrimonio agropecuario del país y de los intereses de los consumidores, con relación a los alimentos importados, teniendo en cuenta la diversidad y calidad de su suministro”, pero como ya antes se expresó las garantías fundamentales no deben ser desarrolladas mediante decretos ley porque éstos resultan viciados de inconstitucionalidad.

En opinión de este Despacho, el Decreto Ley 11 de 2006 desarrolla la garantía fundamental que protege los derechos del consumidor consagrada en el artículo 49 de la

Constitución Política, en las frases subrayadas dentro del texto de las disposiciones que a continuación se transcriben:

"Artículo 1. El presente Decreto Ley tiene los siguientes objetivos:

1. Asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana, el patrimonio agropecuario del país y de los intereses de los consumidores con relación a los alimentos importados, teniendo en cuenta la diversidad y calidad de su suministro.
2."

- o - o -

"Artículo 20. El Consejo Consultivo tendrá las siguientes funciones:

1.
5. Recomendar a la Junta Directiva las medidas necesarias para asegurar un nivel elevado de protección de la salud humana y de los intereses de los consumidores, con relación a los alimentos importados, teniendo en cuenta la diversidad, disponibilidad y calidad de su suministro."

- o - o -

"Artículo 40. La Dirección Nacional de Análisis y Control de Alimentos Importados tendrá las siguientes funciones:

1.
2. Coordinar con el Ministerio de Salud la realización de muestreos y análisis de laboratorio para asegurar el cumplimiento de las normas y/o medidas sanitarias bajo cuyo amparo los alimentos han sido importados para el consumo nacional.
3."

- o - o -

"Artículo 56: La Autoridad, en coordinación con el Ministerio de Salud, llevará un control posterior de los alimentos importados que se encuentren a disposición del consumidor."

A juicio de esta Procuraduría, en el caso bajo estudio las frases previamente resaltadas del Decreto Ley 11 de 22 de

febrero de 2006 infringen el numeral 16 del artículo 159 del texto constitucional, toda vez que el Órgano Ejecutivo al ejercer las facultades extraordinarias concedidas por la Asamblea Nacional legisló en torno a la garantía fundamental que ampara los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

b. Con relación a los cargos de inconstitucionalidad que se esgrimen contra el inciso final del artículo 53 y el artículo 60 del decreto ley demandado, que disponen que los trámites para la obtención de registros sanitarios para alimentos o productos importados que se realicen ante la Autoridad podrán ser llevados a cabo de manera directa por los interesados, sin obligación de utilizar abogados, este Despacho observa que ambas disposiciones no producen ninguna colisión con los artículos 19 y 40 de la Constitución Política de la República.

En este orden de ideas, esta Procuraduría considera que no es cierto lo que afirma el abogado demandante en el sentido que el decreto ley impugnado, al autorizar que los propios interesados sin la participación de abogado, gestionen y obtengan de la Autoridad los registros sanitarios de alimentos o productos importados, esté creando fueros y privilegios a favor de los importadores en perjuicio directo de los productores nacionales, ya que si bien dichas disposiciones guardan silencio sobre el trámite para el registro de un alimento elaborado nacionalmente, en nuestro Derecho positivo, existen normas referentes a esta materia que contradicen la tesis planteada por el actor.

Tal es el caso del artículo 50 de la Ley 38 de 2000 (que desarrolla el Procedimiento Administrativo General) que señala que para intervenir en las actuaciones administrativas, la persona interesada deberá utilizar los servicios de abogado cuando así lo exija la ley, de tal suerte que, si el Decreto Ley 11 de 2006 no exige utilizar los servicios de abogados en los trámites administrativos para el registro de alimentos de producción nacional, dichos trámites también pueden realizarse directamente por los interesados, por lo cual no se violan los artículos 19 y 40 del texto constitucional, conforme alega el demandante.

Las dos disposiciones impugnadas tampoco limitan el libre ejercicio de la profesión de abogado ni establecen impuesto o contribución para el ejercicio de dicha profesión liberal; antes, por el contrario, exceptúan a los particulares de utilizar los servicios de dichos profesionales cuando realicen trámites ante la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, lo que a criterio de esta Procuraduría no es violatorio del artículo 40 de la Constitución Política, porque al permitir a los interesados en materia de registros sanitarios de productos provenientes del exterior gestionar los mismos sin recurrir a los servicios de abogado, no se está restringiendo en forma alguna la libertad de las personas de ejercer cualquier profesión u oficio ni estableciendo impuesto o contribución alguna para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes, que son los elementos que configuran

la garantía fundamental recogida en la norma que se aduce transgredida.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar INCONSTITUCIONALES las frases "y de los intereses de los consumidores"; "para el consumo nacional"; y, "que se encuentren a disposición del consumidor"; contenidas en los artículos 1, 20, 40 y 56 del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006, por ser violatorias del numeral 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá.

IV. Pruebas:

Se acepta la Gaceta Oficial 25,493 de 24 de febrero de 2006, por ajustarse a lo que disponen los artículos 833 y 2561 del Código Judicial.

V. Derecho:

Se acepta parcialmente el invocado en la demanda, en la forma expresada en esta Vista.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/mcs