REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 456

Panamá, 11 de septiembre de 2014

Proceso de Inconstitucionalidad

Concepto de la Procuraduría de la Administración

El Licenciado **Roberto Ruiz Díaz,** actuando en su propio nombre y representación demanda la inconstitucionalidad de la **Ley 91 de 7 de noviembre de 2013,** "Que modifica disposiciones del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, que crea la Autoridad Marítima de Panamá".

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. Ley acusada de inconstitucional.

El actor solicita que se declare inconstitucional la totalidad de la Ley 91 de 7 de noviembre de 2013 "Que modifica disposiciones del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, que crea la Autoridad Marítima de Panamá."

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los conceptos de la violación.

El accionante aduce la infracción de los siguientes artículos de la Constitución Política de la República:

A. El artículo 163, numeral 1, que establece la prohibición a la Asamblea Nacional de expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de ese Texto Fundamental (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

B. El artículo 184 (numerales 5, 6 y 11) que, en su orden, reconocen entre las facultades del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, la de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales; nombrar con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación; y nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial); y

C. El artículo 307 (numerales 1, 2, y 4), según los cuales no forman parte de las carreras públicas los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Carta Política; los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la ley o los que sirvan cargos ad honoren; y los que cuenten con mando y jurisdicción y no formen parte de ninguna carrera (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

El accionante aduce en términos generales, que al aprobar la Ley 91 de 7 de noviembre de 2013 la Asamblea Nacional infringió la prohibición de adoptar leyes que contraríen la letra y el espíritu de la Constitución, puesto

que, a pesar de que la misma establece que le corresponde al Presidente de la República designar y cesar en sus funciones a los funcionarios en cargos de mando y jurisdicción, el instrumento jurídico impugnado limita el ejercicio de dicha potestad al disponer que los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, así como el Administrador y Subadministrador serán designados por siete años a partir de su nombramiento; término que, según expresa, no se sustenta en ningún artículo del Estatuto Fundamental ni se corresponde con los que el mismo reconoce como períodos fijos (Cfr. foja 2 y 10 del expediente judicial).

De igual manera, el activador constitucional estima que el Presidente de la República debe vigilar los recaudos consulares que hace la Autoridad Marítima de Panamá, así como los permisos para uso de fondo de mar, patentes y demás que se tramiten en la institución, por lo que debe tener la potestad de disponer, en cualquier momento, del cese de labores del Administrador General, máxime cuando dicho funcionario no ingresa al ejercicio del cargo por concurso de méritos. En tal sentido, indica que este último se equipara con los Gerentes y Directores Nacionales, quienes son de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, se demandada la inconstitucionalidad de **la Ley 91 del 7 de noviembre de 2013**, mediante la cual se modifican

disposiciones del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, que crea la Autoridad Marítima de Panamá.

En opinión de esta Procuraduría, concordante con lo que ha señalado esa Máxima Corporación de Justicia, en Pleno, a través de innumerable jurisprudencia, no debe dársele curso a una acción de inconstitucionalidad que adolezca de un defecto que impide su tramitación, como lo constituye el hecho **de demandar en su totalidad una ley, decreto ley, decreto de gabinete, acuerdo, resoluciones o actos provenientes de autoridad, sin especificar la parte, artículo o frase que es contraria al texto constitucional invocado como fundamento de la demanda.**

En tal sentido, se advierte que dicha **circunstancia se encuentra presente en la situación en estudio**, puesto que, como puede observarse de la lectura de la acción bajo examen, el actor ha demandado la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 91 de 7 de noviembre de 2013, es decir, **sin especificar de manera alguna en qué forma cada uno de sus artículos, normas o disposiciones infringen de modo particular los tres preceptos constitucionales que se invocan**, tal como lo exige la jurisprudencia sentada por ese Tribunal en sus Sentencias de **16 de mayo de 1996, 5 de mayo de 1999, 16 de marzo de 2001, 20 de marzo de 2003, 3 de mayo de 2006** y **22 de junio de 2006**, de las cuales nos permitimos citar esta última en su parte pertinente:

> "En esta labor, la Corte se percata **que no debe darle curso a la acción de inconstitucionalidad, ya que adolece de un defecto que impide su tramitación, que consiste en la incorrecta técnica de**

demandar en su totalidad un acto jurídico de autoridad, es decir, sin especificar la parte, artículo o frase que es contraria al texto constitucional invocado como fundamento de la demanda. Sobre este parecer jurisprudencial, es ilustrativo el fallo de 20 de enero de 2002 **expedido por esta Colegiatura, que remarca el deber del actor de referirse por separado a cada uno de los preceptos que asegura son contraventores de alguno o algunos artículos de la Constitución.**

El mencionado fallo sintetiza la tesis al respecto de la siguiente manera:

> 'Si bien es cierto el párrafo primero del artículo 203 de la Carta Fundamental en concordancia con el artículo 2559 del Código Judicial prevé contra que actos puede interponerse la acción constitucional, entre estos la Ley, (sic) no es menos cierto que para enervar los efectos de la misma por medio de la acción constitucional, para ello debe seguirse una técnica jurídica adecuada, que alcance la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad.
>
> Efectivamente, al revisarse el libelo de demanda se advierte que el actor ha demandado **la totalidad de la Ley N° 8 de 1997, con sus respectivas modificaciones, pero no individualiza sistemáticamente y de manera coherente los cargos de violación en que incurre cada uno del articulado de dicho documento jurídico.**
>
> ...
>
> La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática y reiterativa en lo concerniente a la importancia que **tiene el presentar las acciones constitucionales individualizando los actos o normas que se consideran vulneran preceptos Fundamentales.** Veamos que se ha dicho:
>
> 1). 'Se desprende tanto del petitum de la demanda enderezada por el licenciado… 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'** (Resolución de 16 de marzo de 2001).

2).'La demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con requisitos formales taxativamente señalados por la legislación procesal, por lo que su desatención acarrea la inadmisibilidad de la acción. En el caso bajo examen **no se individualiza adecuadamente**…, formalidad ésta que, por razones lógicas, es de la esencia misma del proceso constitucional'(Resolución 28 de diciembre de 1998).

3) '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**,' (Resolución de 16 de mayo de 1996).

4) 'No es admisible, por tanto, que la pretensión anunciada se refiera a la derogación o subrogación de un conjunto artículos que hacen parte de una ley o decreto reglamentario, íntegramente considerado. Es **ineludible el deber que recae sobre el actor de referirse, por separado, a cada uno de los preceptos que considera infringen la normativa superior, indicando de igual manera y claridad el concepto de la violación que se alega.**'(Resolución de 26 de marzo de 1993).

5) 'Finalmente, la falta de precisión por el libelo en cuanto a los cargos correspondientes, **por separado, a cada una de las normas que componen el acto legislativo que se impugna, inhibe a la Corte de realizar la confrontación constitucional más allá del limitado marco jurídico que sugiere la**

> **demanda propuesta** por el licenciado Agrazal Flores.' (Resolución de 7 de febrero de 1992). (Caso: Demanda de inconstitucionalidad presentada por la firma Rosas y Rosas en nombre y representación de la Asociación de Educadores Veragüenses, Asociación de Profesores de la República de Panamá, Magisterio Panameño Unido, Asociación de Educadores Coclesanos A.E.C.O. y la Asociación de Maestros independientes Auténticos, contra la Ley 8 de 1977, modificada por las Leyes 1 y 24 de 2000 y adicionada por la Ley 29 de 2001.MP. Adán Arnulfo Arjona L.)'
>
> Frente a la solidez expresada por la tesis de la jurisprudencia constitucional no es posible tomar como válidos los argumentos o razones del impugnante expuestos al inicio de esta resolución, según los cuales, es procedente esta demanda; aquellos motivos carecen de la entidad necesaria tanto fáctica como jurídica para propiciar un cambio en la doctrina tribunalicia.
>
> Lo **ajustado a derecho es no admitir la acción extraordinaria subjúdice.**
>
> Consecuentemente, el Pleno de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la **Ley, NO ADMITE la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Juan Carlos Henríquez contra la totalidad del Decreto Ley 9, de 20 de febrero de 2006, que crea la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** y adiciona disposiciones a la Ley 29, de 1 de febrero de 1996." (La negrita es de este Despacho).

Por la razón antes expuesta, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, el Pleno, se sirvan declarar que **NO ES VIABLE** la acción de inconstitucionalidad ejercida por el Licenciado Roberto Ruiz Díaz en contra de la Ley 91 de 7 de noviembre de 2013 "Que

modifica disposiciones del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, que crea la Autoridad Marítima de Panamá".

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 459-14-I

Para revisión
Luis Gabriel Solís Higuera
Exp.459-14-I
Magistrado Harry Díaz
Llegó 4-9-14
Asignado 8-9-14
Proyecto 9-9-14

VENCE EL JUEVES 18 DE SEPTIEMBRE DE 2014

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

Expediente 1121-09