

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado Julio César Vásquez presentó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 49 C del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social adicionado por el artículo 60 del Decreto Ley 9 del 1 de agosto de 1962, publicado en la Gaceta Oficial No. 14,697 del 20 de agosto de 1962, y contra el literal e del artículo 8 del Reglamento de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social.

Admitida la demanda de inconstitucionalidad y corrido el traslado a la Procuradora de la Administración, quien mediante Vista Número 61 de 19 de febrero de 2002 (f. 22), niega el derecho invocado por el demandante.

El Pleno advierte que esta Corporación de Justicia se pronunció mediante sentencia de 29 de julio de 1999, bajo la ponencia del Magistrado Humberto Andrés Collado Tapia, con relación al artículo 49-C de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, impugnado en el presente negocio. En aquella ocasión, la Corte consideró que la mencionada norma no violentaba ningún artículo de la Constitución Nacional.

La Corte ha señalado en profusa jurisprudencia que no es posible el examen de constitucionalidad de materias que ya han sido objeto de pronunciamiento de fondo, y en razón de ello se estima que no es del caso emitir una nueva decisión en la presente inconstitucionalidad, por cuanto se ha configurado el fenómeno jurídico conocido como "cosa juzgada", en virtud de lo dispuesto por el artículo 203 de la Constitución Nacional que preceptúa que las decisiones sobre el control constitucional que pronuncie la Corte Suprema, tienen el carácter de finales, definitivas y obligatorias.

Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL, en relación con el artículo 49-C, del Decreto Ley 14 del 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, el cual fue adicionado por el artículo 60 del Decreto Ley 9 del 1 de agosto de 1962, y en consecuencia ORDENA su inmediato archivo.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) CESAR A. PEREIRA BURGOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA ZARAK

(fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO NANDER PITY, CONTRA LA FRASE "EN LOS CASOS DE MULTA, EL AFECTADO DEBERÁ GARANTIZAR LA MISMA ANTES DE CONCEDERSE EN APELACIÓN", CONTENIDA EN EL ARTICULO 14 DE LA LEY NO.2 DE 17 DE ENERO DE 1980. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE JUNIO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado NANDER PITY VELASQUEZ, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra la frase "En los casos de multa el afectado deberá garantizar la misma antes de concederse la apelación" contenida en la parte final del párrafo del artículo 14 de la Ley No. 2 de 17 de enero de 1980.

I. DISPOSICIÓN LEGAL IMPUGNADA

El artículo 14 de la Ley No. 2 de 1980, "Por la cual se crea la Dirección General de Consular y Naves" en su aspecto impugnado, es del tenor siguiente:

"Artículo 14. En el ejercicio de sus funciones, la Dirección General Consular y de Naves podrá aplicar las siguientes sanciones mediante resolución motivada:

- a) Amonestación escrita;
- b) Multa;
- c) Cancelación de la matrícula o registro de la nave.

PARÁGRAFO: Contra estas decisiones la parte afectada podrá interponer recurso de apelación la cual será concedida en el efecto suspensivo. En los casos de multa, el afectado deberá garantizar la misma antes de concederse la apelación."

II. TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN CONCULCADOS

A juicio de la parte actora, la frase impugnada infringe de manera directa, los artículos 22, 19 y 17 de la Constitución Política, que han dispuesto, respectivamente:

"Artículo 22. Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

La ley reglamentará esta materia.

"Artículo 19. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión, o ideas políticas."

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley."

Al referirse al artículo 22 del Texto Fundamental, el demandante sostiene que la infracción constitucional se presenta de manera clara, toda vez que "al exigir que una persona natural o jurídica a la cual se impone una pena de multa consigne el valor de la condena para poder ejercer el derecho de apelación, la frase impugnada desconoce la presunción de inocencia y, además, da carácter de condena definitiva a una decisión de primera instancia, cuyo examen por el superior se impide mediante la aludida exigencia de consignación pecuniaria."

En cuanto a la alegada violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, el actor ha manifestado que la norma impugnada "establece un trato discriminatorio contra la industria marítima, que no existe en ningún otro orden de la administración pública, al impedirle a los representantes de las naves que recurran contra una decisión de primera instancia si no consignan previamente el valor de la condena."

Finalmente, el postulante aduce la violación directa del artículo 17 del Estatuto Fundamental, alegando que el texto impugnado "en lugar de proteger en sus bienes a los nacionales o extranjeros que se encuentren bajo su jurisdicción, lo que hace es impedirle el libre ejercicio de sus derechos, especialmente el referente al examen por el superior jerárquico de una condena de primera

instancia que le haya sido impuesta."

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, funcionario encargado de emitir concepto en relación a la pretensión constitucional, comparece al proceso a través de la Vista Fiscal No. 4 de 1° de febrero de 2002.

El dictamen rendido coincide con la argumentación del impugnante, en que la frase impugnada deviene inconstitucional, por infringir los artículos 19 y 22 del Texto Fundamental, además del artículo 32 del mismo cuerpo normativo.

En este contexto, el colaborador de la instancia ha señalado que la norma impugnada limita y obstaculiza el derecho de defensa y uso del recurso de apelación, al establecer como requisito formal para que se tramite el recurso de alzada, el pago de la multa impuesta por la Dirección de Consular y Naves. Por esta razón, solicita al Pleno de la Corte que acceda a la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada.

Una vez cumplidos los trámites de Ley, la Corte pasa a decidir sobre la iniciativa presentada.

IV. EXAMEN DEL TRIBUNAL

1. Cuestión Previa: La vigencia de la Ley 2 de 1980

Es importante aclarar, que aunque el Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 "Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá", se refiere en su artículo 41 a la derogación expresa de la Ley No. 2 de 1980, tal derogatoria sólo se refería al establecimiento de la Dirección General Consular y de Naves dentro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, dado que a partir de la promulgación de dicho Decreto Ley, pasaría a conformar la actual Dirección General de Marina Mercante, dentro de la Autoridad Marítima de Panamá.

Las restantes disposiciones que conforman la Ley 2 de 1980 permanecerían vigentes, como se desprende del citado artículo 41 del Decreto Ley 7 de 1998, razón por la que se procede a la confrontación del artículo 14 de la Ley 2 de 1980, con la Constitución Nacional.

2. Examen de constitucionalidad

La infracción de los artículos 17, 19 y 22 de la Constitución Nacional.

El artículo 14 de la Ley 2 de 1980 (con su modificación por el Decreto Ley No. 7 de 1998), establece en su aspecto impugnado, que para que la autoridad administrativa de Marina Mercante conceda un recurso de apelación, contra la imposición de una sanción de multa, el afectado debe primero abonar o garantizar el importe de la misma.

En la demanda se afirma básicamente, que esta disposición vulnera la presunción de inocencia, establece un trato discriminatorio contra la industria marítima, y desconoce los derechos de personas naturales y jurídicas que las autoridades de la República se han comprometido a respetar.

Una vez examinados atentamente los argumentos del impugnante, esta Superioridad procede a resolver la pretensión constitucional, de la siguiente manera:

En primer término, debemos descartar la alegada violación del artículo 17 de la Carta Fundamental, pues el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha venido reiterando, de manera inveterada, el contenido programático de dicha norma, resaltando su carácter de generalidad y el valor jurídico declarativo que encierra, sin que precise un derecho de inmediata exigencia cuyo incumplimiento pueda sancionarse jurídicamente de manera personal o subjetiva. Por ello, mal puede alegarse que una norma o acto concreto infrinja dicha disposición, excepto que la supuesta conculcación se presente asociada con otras disposiciones constitucionales que sí contengan derechos susceptibles de ser vulnerados,

circunstancia que no ha sido planteada por el demandante en este caso.

De igual forma, descartamos la supuesta violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, toda vez que la parte final del artículo 14 de la Ley 2 de 1980 no establece un fuero o privilegio personal, ni una discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Este Tribunal Colegiado ha venido determinando el significado razonable, positivo y la esencia del artículo 19 del Texto Fundamental, reiterando que la previsión constitucional está dirigida a la prohibición de fueros y privilegios personales, es decir, la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio, se encuentren en la misma situación que otras, por razón de nacimiento, condición social, raza etc.

En el negocio sub-júdice se desprende, palmariamente, que la norma acusada no establece un privilegio personal o distingue que contravenga lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Nacional, siendo que el pago de la multa, como condición para surtirse la apelación, se exige de manera general a todo aquel sancionado que pretenda utilizar el recurso de alzada, razón por la cual debemos descartar la infracción impetrada.

En otro giro, la Corte discrepa del argumento del demandante, en el sentido de que la frase impugnada viole las garantías contenidas en el artículo 22 de la Constitución Política. El texto constitucional en cita, recoge en su esencia, tres derechos fundamentales: el derecho de toda persona detenida de ser informada de las razones de su detención; el derecho a la presunción de inocencia, y el derecho a la asistencia de un consejero legal, en la forma en que la ley lo establezca.

El Pleno de esta Corporación Judicial ha tenido oportunidad de analizar prolijamente, el alcance y aplicación del referido texto. Así por ejemplo, en la sentencia de 25 de octubre de 1996, esta Superioridad resaltó:

"El artículo 22 de la Constitución Nacional consagra tres garantías fundamentales de orden penal. La primera de ellas guarda relación con el derecho que tiene toda persona de ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención, así como de sus derechos constitucionales y legales; la segunda, se refiere al derecho a la presunción de inocencia que tiene el acusado de haber cometido un delito, mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio público en el que se le haya asegurado todas las garantías de su defensa; y, por último, el derecho de quien es detenido, de contar desde ese momento con la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. De estas tres garantías constitucionales, sólo nos interesa referirnos a la última, ya que es la única que guarda relación con la problemática constitucional planteada por el actor respecto del artículo 2358 del Código Judicial, tal como él mismo expone en el concepto de la infracción. Estas tres garantías deben ser reguladas por Ley, por disponer así el mismo artículo constitucional.

La garantía constitucional consagrada en la última parte del artículo 22 de la Carta Fundamental está dirigida a proporcionar a todo aquel que es detenido, la asistencia de un profesional del derecho. Esta disposición constitucional ha sido desarrollada por normas del Código Judicial a través de las cuales el legislador pretende hacerla efectiva. El artículo 2038 del Código Judicial dispone en su párrafo final que el imputado tiene derecho, desde el momento de su detención, a designar un defensor o pedir que se le designe uno de oficio; y el artículo 2043 del mismo Código que preceptúa, que toda persona tiene derecho a nombrar un defensor desde el momento en que es aprehendida o citada para que rinda indagatoria'.

No corresponde, por lo tanto, este derecho fundamental al derecho de contradicción, de ofrecer pruebas, alegar y de ejercer otros

derechos insertos dentro del derecho de defensa, siendo que tales derechos formarían parte de la garantía del debido proceso, que tutela el artículo 32 de la Constitución, el que, a su vez, incluye tanto el derecho de acceso a la jurisdicción como las garantías procesales que se deben seguir en todo proceso, el penal incluido. Tampoco tutela este derecho el principio nullum crimen sine lege, que es instituido por el artículo 31 de la Constitución Política, como ha tenido ocasión de manifestar este Pleno en sentencia de 21 de julio de 1959, citada por el doctor CÉSAR A. QUINTERO ("Derecho Constitucional", 1967, pág. 149).

A la luz de los conceptos citados, la Corte se ve precisada a señalar que la frase impugnada del artículo 14 de la Ley 2 de 1980, no infringe el artículo 22 de la Constitución Nacional, toda vez que los derechos fundamentales relacionados con la detención preventiva, la presunción de inocencia, y el derecho a contar con una defensa técnica, claramente no son pertinentes en este caso. A propósito de lo dicho, y en lo que atañe particularmente al derecho de presunción de inocencia en el ámbito penal, debemos recordar que en el ámbito administrativo rige un principio distinto: el de presunción de legalidad, conforme al cual, los actos de la administración se reputan válidos y legítimos, hasta tanto no sea declarada su nulidad por la autoridad competente.

La infracción del debido proceso legal

En realidad, y como bien lo infirió el Ministerio Público, el fundamento básico de la pretensión planteada en este caso, dice relación con la condición establecida en la parte final del artículo 14 de la Ley 2 de 1980, de pagar la sanción pecuniaria de multa impuesta por la Autoridad Marítima, como requisito sine qua non para que la parte afectada pueda acceder al recurso de apelación previsto para enervar dicha sanción. Se sugiere, que dicho requisito obstaculiza el ejercicio del medio recursivo, y por ende, limita el acceso a la jurisdicción.

Como se advierte con meridiana claridad, este aspecto de la impugnación descansa en la posible violación de algunos componentes del debido proceso legal, aunque así no lo haya señalado explícitamente el demandante. El Pleno de la Corte procede en consecuencia, al análisis del artículo 32 del Estatuto Fundamental, dado que en materia de justicia constitucional objetiva rige el principio de universalidad constitucional, que permite confrontar la norma acusada, con la totalidad de los preceptos de la Constitución.

Al examinar detenidamente el punto, la opinión del Tribunal se orienta hacia la conclusión, de que la previsión contenida en la parte final del artículo 14 de la Ley 2 de 1980, no vulnera la garantía del debido proceso legal. El fundamento que sostiene la decisión de la Corte, se explica de la siguiente manera:

El artículo 32 de la Constitución Política, tal y como ha sido reiteradamente interpretado, es una garantía de naturaleza instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido, la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportarse pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, de contradecir las aportadas por la contraparte, y de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.

El Doctor Arturo Hoyos, en su obra "El Debido Proceso Legal", se refiere específicamente a este último aspecto de las garantías que engloban el artículo 32 ibídem, cuando destaca:

"El derecho a hacer uso de los recursos contra resoluciones judiciales previstos en la ley constituye, claramente, un elemento de la garantía constitucional del debido proceso legal, y, por lo tanto, serán violatorios de dicha garantía los actos administrativos o resoluciones judiciales que arbitrariamente impidan o nieguen a una persona la utilización de los medios de impugnación consagrados en la Ley..." (Hoyos, Arturo. "EL Debido Proceso", Editorial Temis, 1996, pág. 74)

En síntesis, el debido proceso asegura a las partes (entre otros derechos), el ejercicio de los medios recursivos, siempre que dichos recursos se encuentren legalmente establecidos.

Ese aspecto del debido proceso se dice vulnerado en el negocio de marras, bajo el argumento de que se ha establecido un requisito o condición, que niega a las partes afectadas, la posibilidad de recurrir contra las sanciones de multa que imponga la Autoridad de Marina Mercante.

Un examen puntual de la norma censurada nos revela, sin embargo, que ésta no contraviene el artículo 32 de la Constitución Nacional, pues en consonancia con el texto constitucional en cita, el artículo 14 de la Ley 2 de 1980 en su parte final, habilita un medio impugnativo que está al alcance de la parte afectada, para que logre enervar la decisión administrativa que le causa perjuicio.

Puede apreciarse sin mayor esfuerzo, que el texto legal bajo escrutinio no restringe el derecho a recurrir, sino que regula la utilización y trámite del medio impugnativo, estableciendo como requisito previo, el pago de la multa impuesta. Se trata pues, de un procedimiento establecido explícitamente en la Ley.

De allí, que esta Superioridad se vea precisada a reconocer que el debido proceso legal no queda afectado en este caso, dado que la sanción de multa es aplicada por la autoridad competente, dentro de un procedimiento legalmente establecido, y donde la utilización de la vía recursiva queda condicionada a los trámites previstos en la propia Ley.

La Corte Suprema de Justicia ha tenido oportunidad de examinar normas legales que guardan parámetros de similaridad con el artículo 14 de la Ley 2 de 1980, manteniendo el criterio de que la Ley puede establecer y regular los requisitos necesarios para que se surtan los medios impugnativos por ella previstos.

Así, en sentencia de 15 de julio de 1987, el Pleno de la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 486 de la Ley 8 de 1982 (Ley de Procedimiento Marítimo), norma legal que establecía como requisito para que se concediera el recurso de apelación contra las condenas impuestas en primera instancia por el Tribunal Marítimo, el pago de una caución para garantizar la suma a la que la parte había sido condenada.

En aquella ocasión, el Tribunal determinó que la norma en cita no era violatoria del debido proceso legal, ni de ninguna otra norma de rango constitucional, con sustento en el siguiente razonamiento, que es útil y aplicable en el negocio sub-júdice:

"En efecto, el artículo 32 de la Constitución Nacional determina que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria. Y precisamente el artículo 486 de la Ley 8 de 1982 establece un trámite para que pueda surtir la apelación contra sentencias dictadas por el Tribunal marítimo. Ese trámite legal establecido y que consiste en la consignación de una caución que garantice el pago del monto de la condena, más las costas, obedece, en opinión del Pleno, a una razón natural, explicable, debidamente sustentada en la resolución que en nada infringe el artículo 32 de la Constitución Nacional. El artículo 486, en efecto, establece simplemente un trámite legal o una formalidad que deberá cumplirse para que se dé la apelación a que se hace referencia, lo que implica que el juicio correspondiente del Tribunal Marítimo en primera instancia y del Tribunal Ad-quem, competente en la segunda, obedece a una disposición legal, impugnada en esta oportunidad, que lo que hace es establecer, en verdad, un trámite legal que en cuanto a formalidad, en lugar de infringir, constituye debida observancia al principio establecido en el artículo 32 de la Constitución Nacional." (El resaltado es nuestro)

Esta Corporación Judicial también conoció de la demanda de

inconstitucionalidad promovida contra el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, norma que establecía como condicionamiento para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, en vías de impugnar la exigencia de créditos liquidados a favor del Tesoro Nacional, la presentación del comprobante de que se había abonado dicho crédito. En esa ocasión, y mediante sentencia de 27 de septiembre de 1984, el Tribunal destacó:

"La Ley Orgánica de la llamada jurisdicción contencioso administrativa, ha señalado, entonces, - como presupuesto para la válida iniciación del proceso-en los casos de impuestos que se exigen, previo cumplimiento del trámite gubernativo- la consignación previa de la cantidad exigida. Ese requisito, no implica limitación al ejercicio de la acción correspondiente; sino, como se ha dicho, un presupuesto de iniciación, justificado por la necesidad de que la administración cumpla, sin obstáculo, la prestación de los servicios públicos y, sin perjuicio, de su devolución al administrado cuando el derecho le haya sido jurisdiccionalmente reconocido.

Finalmente, en el derecho comparado y en la doctrina, cuando se ha tratado el tema, se reseñan soluciones similares, algunas veces aconsejando la aplicación del principio de ejecutividad de los actos administrativos sin que la interposición del recurso suspenda su efectividad. Otras veces, se establece como excepción la suspensión de su efectividad y otras, se señala como solución la consignación de una garantía para responder por los daños y perjuicios que la impugnación puede generar." (El resaltado nos pertenece)

Como se infiere de los precedentes citados, la posición sistemática de la Corte en esta materia, ha sido la de sostener que la Ley, a la vez que establece la posibilidad de utilizar medios impugnativos contra las resoluciones emitidas por autoridades administrativas y jurisdiccionales, también puede establecer los requisitos y trámites pertinentes para que se adelanten dichos recursos.

En el caso del artículo 14 de la Ley 2 de 1980, ese trámite se traduce en el pago previo de la sanción pecuniaria impuesta, exigencia que se justifica, máxime cuando de acuerdo al supuesto normativo, existe una actuación administrativa sancionatoria, que está amparada de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

-Conclusiones

De acuerdo al análisis que precede, esta Corporación de Justicia conceptúa que la garantía del debido proceso no ha sido conculcada en este caso, toda vez que el artículo 14 de la Ley 2 de 1980, en su aspecto impugnado, permite el acceso a la jurisdicción, y el ejercicio de los medios impugnativos que esa misma norma ha puesto a disposición de las partes.

En definitiva, el texto legal impugnado no contraviene los artículos, 17, 19, 22, 32, ni ningún otro de la Constitución Nacional.

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase: "En los casos de multa, el afectado deberá garantizar la misma antes de concederse la apelación" contenida en la parte final de parágrafo del artículo 14 de la ley 2 de 1980.

Notifiquese y Publíquese En La Gaceta Oficial.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ALBERTO CIGARRUISTA C.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CÉSAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

=====
=====