

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

PLENO

Panamá, veintitrés (23) de junio de dos mil seis (2006)

VISTOS:

La firma forense Morgan & Morgan ha promovido advertencia de inconstitucionalidad en representación de AES PANAMA, S.A., contra la frase: “que será irrecurrble en la vía gubernativa”, contenida en el artículo 115 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, por medio de la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

La consulta sobre la constitucionalidad de la norma administrativa, guarda relación con el proceso que adelanta la Autoridad Nacional del Ambiente, iniciado por la petición que formulara la demandante con el objeto de que se le exonerara de los requisitos de monitoreo que exige el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental para las Turbinas de Gas.

La Autoridad Nacional del Ambiente mediante Resolución N° DINAPROCA PAMA 005-2004, denegó la solicitud de exoneración, la cual fue objeto de recurso de reconsideración por AES PANAMA, S.A.

La demandante interpuso además, un incidente de nulidad de lo actuado, y dentro de éste promovió la advertencia de inconstitucionalidad que se examina.

El artículo 115 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se encuentra ubicado dentro del Título VIII De los Incidentes del Libro Segundo del Procedimiento Administrativo General, y la frase cuya inconstitucionalidad se advierte, señala lo siguiente:

“Artículo 115: El incidente que se presente después de vencidos los términos señalados en los artículos anteriores, será rechazado de plano por la autoridad competente, mediante resolución motivada que será irrecurrible en la vía gubernativa.” (El subrayado es de la Corte)

A. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como normas violadas se citaron los artículos 17, 32 y 212 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En opinión del apoderado judicial de la demandante, la frase acusada viola de manera directa el citado artículo 17 de la Constitución, que impone como misión de las autoridades de la República, la de asegurar los derechos de los particulares y hacer cumplir la Constitución y la Ley, toda vez que a juicio del demandante, al impedirse la impugnación de la resolución que rechaza un incidente, se contradicen los principios que consagran la protección y efectividad de los derechos de los asociados, como lo es la posibilidad de que la resolución que los decida sea objeto de revisión por otra instancia.

En opinión de los impugnantes, la frase acusada infringe además el artículo 32 Constitucional, que consagra la garantía del debido proceso, por cuanto que al limitar y coartar el derecho de impugnar la resolución gubernativa

que rechaza el incidente, restringe el derecho de defensa, a ser oídos y procurar un pronunciamiento por parte de la autoridad competente, acorde con los argumentos esbozados.

En cuanto a la infracción al artículo 212 de la Constitución, hoy 215, luego de las reformas constitucionales de 2004, que consagra los principios en que han de inspirarse las leyes procesales, tales como en considerar que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial, la parte demandante estima que esta norma constitucional ha sido vulnerada en la medida en que la frase impugnada contrariamente a los fines que han de guiar las normas de procedimiento, restringe excesivamente los derechos a los que está llamada a proteger.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Al emitir concepto en el presente negocio constitucional, mediante Vista N° 139 de 12 de mayo de 2005, el señor Procurador de la Administración solicitó al Pleno de la Corte se sirva declarar que es constitucional la frase acusada al considerar que la misma no infringe los artículos de la Carta fundamental.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Conforme se ha visto, la frase que se estima inconstitucional está contenida en el artículo 115 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por medio de la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

La frase advertida de inconstitucional señala que la decisión que rechace de plano el incidente, es irrecurrible en la vía gubernativa.

Para decidir la presente consulta constitucional el Pleno considera pertinente establecer los siguientes planteamientos.

A. EL DERECHO DE IMPUGNACIÓN.

El derecho de impugnación de las resoluciones judiciales como una manifestación del principio del debido proceso, permite el uso de aquellos recursos previstos dentro del proceso específico, en el que se dicta la resolución que se pretende recurrir.

Este derecho de recurrir no tiene carácter absoluto, de forma que su utilización se encuentra limitada a los distintos tipos de recursos que existen en el ordenamiento jurídico.

Si bien nuestra Constitución Política recoge en el artículo 32 la garantía del debido proceso, dentro del cual se encuentra comprendido el derecho de impugnación, su escueto contenido, no consagra de manera expresa este derecho, por lo que esta norma constitucional ha sido integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 15 del 28 de octubre de 1977), al cual la Corte le ha dado rango constitucional.

El literal h) del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana señala que toda persona inculpada de delito tiene derecho a la garantía mínima de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Como se observa esta norma establece la obligación de posibilitar la segunda instancia al imputado desde una óptica de protección de derechos humanos, con relación a la sentencia *condenatoria*, por tanto, no es una obligación del legislador establecer la segunda instancia o recurribilidad para todas las resoluciones.

En el caso que se examina la resolución que rechaza de plano un incidente, constituye un tipo de resolución que la doctrina procesal denomina interlocutoria. De acuerdo con Rosenberg citado por el procesalista colombiano por Hernán Favio López Blanco, ("Procedimiento Civil, Parte General, Tomo I, Bogotá 2002, Pág.646-647) auto interlocutorio es aquel "que resuelve sobre uno o varios puntos litigiosos particulares, y no sobre el objeto del litigio ni sobre una parte del mismo. Ni reconocen ni rechazan la pretensión que se hace valer, ni

en todo ni en parte; solamente resuelven sobre una parte de la materia del litigio. Son ejemplos clásicos de autos interlocutorios los que resuelven un incidente o deciden acerca de una excepción previa o una causal de nulidad...”.

De lo anterior es claro que el tipo de decisión que rechaza un incidente no alcanza a la categoría de resolución que la norma constitucional protege elevando a rango constitucional el derecho de que la misma sea recurrible, y por el cual el legislador esté obligado a incluirla en el listado de resoluciones impugnables.

Por tanto, la frase contenida en el artículo 115 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que señala que la decisión que rechace de plano el incidente, es irrecurrible en la vía gubernativa no viola el derecho a la doble instancia que consagra el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Dicho de otro giro, la garantía constitucional del debido proceso, específicamente el derecho de recurrir, no puede ser entendido como una licencia absoluta de toda suerte de impugnaciones. Además, las normas de impugnación que el legislador ha regulado, obedecen a la naturaleza, gravedad e importancia de los intereses en conflicto.

Por otro lado, la inexistencia de un recurso en relación con una resolución que no pone término al asunto no conlleva lesión alguna a las garantías fundamentales de las partes, puesto que el asunto podrá ser replanteado en etapas posteriores.

La no exigibilidad para el legislador en la Constitución, del establecimiento de la impugnación de todo tipo de resoluciones y su fijación por mandato constitucional, a disposición del imputado en caso de que se dicte en su contra Sentencia Condenatoria, trae como consecuencia que la norma administrativa no infrinja el contenido de los artículos 17 y 215 de nuestra Carta Fundamental, puesto que las autoridades no se ven compelidas a cumplir con una orden que la norma superior no exige, y por ello tampoco se desconoce el principio procesal

que señala que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos designados en la Ley sustancial.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase: "que será irrecurrible en la vía gubernativa", consagrada en el artículo 115 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.



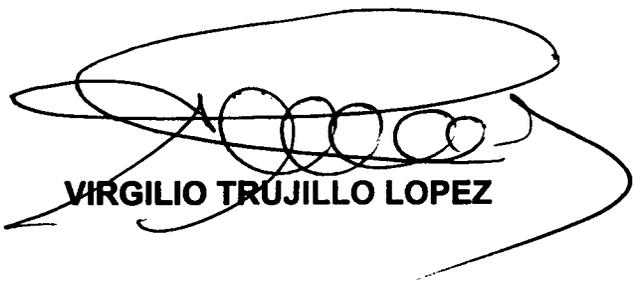
ADAN ARNULFO ARJONA L.



ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO



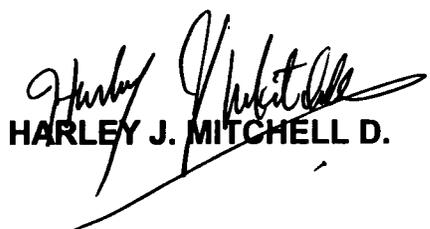
VICTOR L. BENAVIDES P.



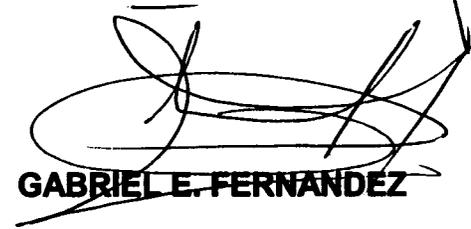
VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ



ROBERTO E. GONZALEZ R.



HARLEY J. MITCHELL D.



GABRIEL E. FERNANDEZ



WINSTON SPADAFORA F.



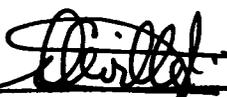
JOSE A. TROYANO P.



LIC. YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los, 10 días del mes de Julio del
año 2006 a las 9:00 de la mañana
Notifico a las Señoras de la Abogacía


Firma del Notificado