

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA ARROCHA, BLANDON, CASTRO & YOUNG, EN REPRESENTACIÓN DE TREBOL SERVICE INC., CONTRA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 7 DE 25 DE FEBRERO DE 1975. MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, TRECE (13) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La firma forense ARROCHA, BLANDON, CASTRO & YOUNG, actuando como apoderados judiciales de TREBOL SERVICE, INC., han formulado Advertencia de Inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975, dentro del proceso por despido injustificado instaurado por ESPEDITO BATISTA.

La Presidenta de la Junta de Conciliación y Decisión No. 3 remitió a esta Corporación el escrito de advertencia formulado y el expediente contentivo del proceso laboral, según señala, en atención al artículo 203 de nuestra Constitución Política. Sin embargo, la funcionaria no se percató que la disposición legal acusada de inconstitucional ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte, en cuyo caso, conforme al citado artículo 203, la cuestión no será sometida al conocimiento del Pleno de la Corte.

En tal sentido, mediante Sentencia de 11 de junio de 1997, el Pleno de la Corte declaró que no era inconstitucional el artículo 10 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975, en el caso de la advertencia de inconstitucionalidad presentada precisamente por la firma ARROCHA, BLANDON, CASTRO & YOUNG, quienes también han formulado la advertencia que nos ocupa.

Los funcionarios encargados de impartir justicia, antes de elevar la consulta a la Corte, deben examinar la advertencia a fin de verificar: si existe pronunciamiento de la Corte sobre la norma impugnada; que la advertencia recaiga sobre una disposición legal o reglamentaria y no sobre una resolución o acto; que la norma sea aplicable o que tenga relación con el caso; y, que no haya sido aplicada. Así, de constatarse alguno de los citados supuestos, el funcionario puede abstenerse de elevar la consulta, más aún cuando se evidencia el propósito de dilatar el curso normal del proceso, como parece ocurrir en el presente caso, lo que es censurable por la Corte.

En mérito de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Advertencia de Inconstitucionalidad propuesta por la firma ARROCHA, BLANDON, CASTRO & YOUNG en representación de TREBOL SERVICE INC., contra el artículo 10 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975.

Notifíquese y Devuélvase.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) MARIBLANCA STAFF WILSON
(fdo.) ELITZA A. CEDEÑO
(fdo.) GRACIELA J. DIXON
(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JOSE A. TROYANO
(fdo.) OSCAR CEVILLE
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DIAZ
Secretaria General, Encargada

= o = = o = = o = = o = = o = = o = = o =

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. JAIME PADILLA GONZALEZ, EN NOMBRE Y REPRESENTACION DE VICTORIA MOLINA VIUDA DE RODRIGUEZ, REPRESENTANTE LEGAL DE LUCKY CENTER INC., CONTRA LOS ARTICULOS 109 NUMERAL 5 Y 113 PRIMER PARRAFO DE LA LEY 15 DE 8 DE AGOSTO DE 1994, DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO LUCKY CENTER INC. VS. DIRECCION NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR, MINISTERIO DE EDUCACION. MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La Directora Nacional de Derecho de Autor, licenciada KATHIA GARCIA VARELA, remitió a esta Corporación la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el licenciado JAIME A. PADILLA GONZALEZ, en nombre y representación de VICTORIA MOLINA VDA. DE RODRIGUEZ, representante legal de la sociedad LUCKY CENTER INC., contra el numeral 5 del artículo 109 y el primer párrafo del artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, dentro del proceso de administrativo que esa Dirección instruye contra la mencionada sociedad.

El peticionario sostiene que la disposición acusada vulnera el contenido de los artículos 31 y 32 de la Constitución Nacional y señala como concepto de la infracción lo siguiente:

"... observamos que el artículo 31 citado es infringido directamente por omisión, por el primer párrafo del artículo 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, por cuánto (sic) viola el principio de estricta legalidad consagrado en dicha norma constitucional, pues esta disposición legal no describe las acciones u omisiones que constituyen delitos, o cuales constituyen infracciones o faltas administrativas.

El artículo 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 en su primer párrafo no establece cuáles son las normas que constituyen delitos, únicamente utiliza el término 'infracciones'. El artículo 31 de la Constitución Nacional en su frase 'exactamente aplicable al acto imputado', no permite por consiguiente, la aplicación analógicamente de la Ley penal y menos por hechos punibles que no han sido definidos ni consagrados por una Ley vigente.

El párrafo primero del artículo 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, viola en forma directa por omisión, el artículo 31 de la Constitución Política, por cuánto (sic) impone sanciones a conductas no tipificadas por la Ley.

Sobre las repercusiones constitucionales que abarca este principio penal, señala el artículo 31 de la Constitución Nacional que ninguna autoridad puede sancionar o imponer penas por hechos análogos o hechos descritos en otra legislación distinta, ni aplicarla a hechos anteriores a su vigencia.

Como consecuencia de la violación directa por omisión según lo descrito anteriormente, tenemos que entrar indefectiblemente como consecuencia directa, a advertir la segunda violación a la Constitución Nacional del Artículo 32, que guarda relación con el principio del Devido Proceso.

...
Al pretender la Dirección Nacional de Derecho de Autor, aplicar los Artículos (sic) 109, numeral 5, y 113, primer párrafo, violentaría en forma directa y por acción el precepto constitucional contemplado en el Artículo 32 sobre el debido proceso, ya que del análisis de los artículos enunciados, y de la Providencia N° 1, sin fecha, se desprende claramente que no existe un proceso formal que faculte a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, a aplicar las normas que la Ley le faculta, por lo que solamente tiene facultades más (sic) no tiene un debido proceso, a través del cual haga valer lo estipulado en estas normas jurídicas aludidas.

Lo que finalmente se desprende de la Providencia N° 1, sin fecha, no tiene ningún sustento procedimental legal que justifique su existencia, para ir contra la sociedad LUCKY CENTER INC. y por ende se encuentra en un limbo jurídico, ya que mal puede la Dirección Nacional de Derecho de Autor pretender ejercer funciones que la Ley le brinda a través del Artículo 109 y peor aún pretender imponer sanciones, sin haber prestablecido jurídicamente un marco de actuación procesal que le de sustentación material a las normas sustantivas contenidas en los Artículos (sic) 109 y el Artículo (sic) 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994."

Al evacuar el traslado correspondiente, la Procuradora de la Administración

indicó, en primer lugar, estar impedida para analizar la constitucionalidad del artículo 109 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, toda vez que dicha norma ya fue objeto de análisis por parte de esta Superioridad en fallo de 24 de abril de 1996. Por consiguiente, se limitó al análisis del párrafo primero del artículo 113 de la Ley de Derecho de Autor, sobre el cual manifestó lo que sigue:

"El artículo 113, in comento, se sitúa dentro del ámbito administrativo, por cuanto se refiere exclusivamente a las infracciones de las normas de esa Ley (de Derecho de Autor) o su reglamento; haciendo énfasis en conductas que NO CONSTITUYAN DELITO.

Lo anterior, nos lleva a suponer que las sanciones que esta norma impone, obedecen a transgresiones que escapan del ámbito de aplicación del Derecho Penal, habida cuenta que están sujetas al Derecho Administrativo.

Siendo ello así, no es dable afirmar que el artículo 113 de la Ley de Derecho de Autor viola el artículo 31 de la Constitución Política, porque el texto del artículo constitucional hace referencia directa a los hechos punibles que se hayan establecido así -mediante la ley anterior- al acto imputado.

Lo que ha ocurrido, es que la parte actora ha confundido el contenido de dos ramas del Derecho, que son: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, las cuales poseen características similares, pero también poseen aquellas que las distinguen.

...
Siendo que se trata de esferas jurídicas distintas; la del Derecho de Autor que se enmarca en el ámbito Administrativo, y la del artículo 31 de la Constitución Política, que se encuadra en el Derecho Penal, no es factible que el artículo 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, vulnere el artículo 31 constitucional.

En cuanto al artículo 32 de la Carta Magna, el mismo consagra el Principio del Debido Proceso, el cual -a nuestro juicio- no es contrariado por el artículo 113 de la ley de Derecho de Autor, porque las sanciones administrativas que se le aplican a los infractores de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994, tienen lugar, una vez se haya escuchado al causante.

Ello lo corrobora la frase del artículo 113 que dice: 'serán sancionadas por la Dirección General de Derecho de Autor, previa audiencia del infractor ...'

El propio artículo 113, que se invoca como infractor del precepto constitucional, es el que establece la autoridad competente para aplicar la sanción administrativa; es decir, la Dirección Nacional de Derecho de Autor; indica el procedimiento, al establecer la celebración de una audiencia y, posteriormente -de ser viable- la aplicación de la sanción y señala la causa del juzgamiento: la infracción de las normas de la Ley de Derecho de Autor o su Reglamento.

Siendo ello así, no es cierto que no se cumpla la finalidad del Debido Proceso, el cual busca que se vele por la fiel aplicación de las leyes de procedimiento correspondientes y que -conforme a ellas- se les brinde a los habitantes de la República de Panamá, la oportunidad de defensa y contradicción, según lo ha indicado el Pleno de la Corte, en Fallo calendado 26 de julio de 1989."

Publicados los edictos que establece la ley en este tipo de negocios constitucionales, se abrió el compás para que quienes así lo desearan presentaran alegatos en la presente demanda, sin que nadie hiciera uso de tal oportunidad, por lo que el Pleno pasa a resolver la controversia planteada, previas las siguientes consideraciones.

La presente demanda de inconstitucionalidad se propone, como se ha visto, contra el numeral 5 del artículo 109 y el primer párrafo del artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos.

En primer lugar se advierte -tal como indicara la Procuradora de la Administración- que esta Corporación se pronunció mediante Sentencia de veinticuatro (24) de abril de 1996 con relación al artículo 109 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994 sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, impugnado en el presente negocio. En esa oportunidad, la Corte consideró que la disposición aludida no violentaba ningún artículo de la Constitución Política.

La jurisprudencia de esta Corte ha reiterado que no es posible el examen de la 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 actuación, por cuanto que se ha configurado, con relación al mencionado artículo 109 de la Ley 15 de 1994, el fenómeno jurídico conocido como "cosa juzgada", en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de nuestra Carta Magna, que establece que las decisiones sobre el control constitucional que pronuncie la Corte Suprema de Justicia tienen el carácter de finales, definitivas y obligatorias.

En consecuencia, procede examinar únicamente la constitucionalidad del artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, que también fuera impugnado en la presente acción y es del tenor siguiente:

"Artículo 113. Las infracciones de las normas de esta Ley o de su reglamento, que no constituyan delito, serán sancionadas por la Dirección General de Derecho de Autor, previa audiencia del infractor, con multa de mil balboas (B/.1,000.00) a veinte mil balboas (B/20,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta. Para tal efecto, se notificará al presunto responsable, emplazándolo para que, dentro de un plazo de quince (15) días, presente las pruebas para su defensa. En caso de reincidencia, que se considerará como tal la repetición de un acto de la misma naturaleza en un lapso de un (1) año, se podrá imponer el doble de la multa." (lo resaltado es la frase acusada de inconstitucional)

Afirma el demandante, que la norma transcrita vulnera el contenido del artículo 31 de la Constitución Política -que consagra el conocido principio *nullum crimen sine lege*, es decir, que no pueden ser sancionados penalmente aquellos hechos que no hayan sido declarados punibles por ley-, toda vez que "impone sanciones a conductas no tipificadas por la Ley" y "no describe las acciones u omisiones que constituyen delitos, o cuales constituyen infracciones o faltas administrativas".

Al respecto, el Pleno coincide con la Procuradora cuando manifiesta que el accionante parece confundir la esfera del Derecho Administrativo con la del Derecho Penal, pues las conductas descritas en el artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994 son de naturaleza administrativa y no penal. Las trasgresiones de la ley administrativa constituyen faltas, mientras que las infracciones a la ley penal constituyen delitos. Así, las primeras están descritas en instrumentos legales de naturaleza administrativa y son sancionadas, previo trámite, por los funcionarios de dicha esfera; mientras que los segundos están descritos en la ley penal y su conocimiento corresponde a los tribunales judiciales.

En el caso bajo examen, se trata de una disposición legal que establece las sanciones aplicables en caso de infracción a las disposiciones de ése mismo instrumento jurídico o de su reglamento y hace la salvedad de que serán aplicables sólo a aquellas infracciones "que no constituyan delito", cuyo conocimiento obviamente corresponde a los tribunales ordinarios de justicia. Es decir, que contrario a lo afirmado por el demandante, esta norma sí indica a cuáles conductas se aplicarán las sanciones allí contempladas: a cualesquiera infracciones de esa Ley o su Reglamento.

Sobre la distinción entre faltas y delitos, ya con anterioridad esta Corporación ha manifestado lo que sigue:

"En este mismo orden de ideas, es necesario aclarar que las sanciones que impone este tipo de reglamento son igualmente de carácter administrativo. De modo, pues, que las mismas no son de carácter penal, como aduce la parte actora en su demanda. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Gustavo Penagos 'las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de

vista orgánico y material, pues los órganos que las imponen son administrativos, y por el contenido 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' (El Acto Administrativo, tomo II, quinta edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia, pág. 306). En relación a lo antes expuesto el mismo autor cita en su obra la sentencia de 30 de mayo de 1988 del Consejo de Estado que dice:

'... la jurisprudencia de esta sección, en varios fallos que ahora resultan reiterativos, ha señalado que las prohibiciones que se consagran en los estatutos administrativos no son tipos penales cuya regulación se haya estrictamente condicionada al principio *nullum crimen sine lege, nulla pena sine crimine*, cuya evolución ha llevado a definir en el actual código de las penas no ya el delito, vocablo desechado en aras de un formulismo que no es el de mejor cuño, sino el hecho punible como la conducta típica, antijurídica y culpable, imputable a un hombre y que ocasiona responsabilidad penal a su autor. No. Las prohibiciones administrativas admiten grados de tipificación, sin que la esquemática composición o descripción de la conducta implique, de una parte la falta de configuración de la prohibición, ni que ella conlleve violación al supra dicho principio *nullum crimen sine lege*.

...
A las obligaciones administrativas tributarias, disciplinarias, policivas en materia de uso de agua, de los servicios de energía y teléfono, de conducta pública en espacio público o abierto al público, corresponden, en caso de infracción, sanciones administrativas sin que sea dable advertir que por el sólo hecho de denominarse contravenciones a esas conductas ilícitas, por ello solo la persona infractora ha caído en el campo del derecho penal entendido como el conjunto de normas que regulan los delitos o las contravenciones vecinas de ellos.

No. Tales contravenciones, como infracciones que son del régimen legal o reglamentario administrativa son contravenciones administrativas y las consignas sanciones que se le aparejan son administrativas y por lo mismo su régimen jurídico en general es el administrativo y no el penal entendido en el sentido del Código Penal y de este mismo derecho.

En otros términos, el derecho penal común o general no es asimilable al derecho administrativo sancionador, sin más ni más.

De una parte, porque el legislador no ha erigido las infracciones sometidas al régimen administrativo en delitos, lo que ya de por sí permite colegir que las infracciones a este régimen sean visualizadas con óptica diferente del derecho penal.

...
Además, por la clase de penas imponibles por la infracción: privativas de la libertad en general y en principio, para el derecho penal delictual y penas de otro tipo -fundamentalmente económicas- para el caso de infracción al derecho administrativo punitivo.

Siendo lo anteriormente dicho exacto, como lo cree la Sala, no es posible aplicar el régimen extraordinario de las acciones y contravenciones penales a las acciones derivadas de las contravenciones al régimen administrativo.'

(PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo, Tomo II, quinta edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1992, págs. 306-308)."

(Corte Suprema de Fallo de 18 de abril de 1997, Registro Judicial abril de 1997, págs. 115-116)

El Pleno concluye, con base en el criterio transcritto, que no se ha producido la alegada infracción del artículo 31 de la Carta Fundamental, por parte del artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994.

En cuanto a la infracción del principio del debido proceso contemplado en

el artículo 32 de la Constitución Política, se advierte que este precepto tampoco ha sido vulnerado por la disposición acusada de inconstitucional, pues la propia norma establece que las sanciones se aplicarán "previa audiencia del infractor" y que para tales efectos "se notificará al presunto responsable, emplazándolo para que dentro de un plazo de quince (15) días, presente las pruebas para su defensa".

De modo pues, que la norma establece un procedimiento que debe cumplir la autoridad competente antes de aplicar las sanciones que dicho artículo contempla. El procedimiento garantiza el ejercicio del derecho de defensa del infractor quien puede presentar las pruebas que a bien tenga aportar en apoyo a su actuación antes que se le imponga las sanciones que contempla el mencionado artículo 113. No se evidencia pues, la transgresión del artículo 32 de la Constitución Política.

Ahora bien, alega el demandante que el artículo 32 constitucional también ha sido infringido con la dictación de la Providencia N° 1, sin fecha, mediante la cual se emplaza a la empresa LUCKY CENTER INC., "para que en el término de quince (15) días, a partir de la fecha, presente las Licencias correspondientes en donde conste la concesión respectiva de dichas licencias por parte de los titulares correspondientes para poder vender, alquilar, distribuir las obras cinematográficas que son objeto de comercialización por parte de esta compañía", por cuanto que "mal puede la Dirección Nacional de Derecho de Autor pretender ejercer funciones que la Ley le brinda a través del Artículo 109 y peor aún pretender imponer sanciones, sin haber establecido jurídicamente un marco de actuación procesal que le de sustentación material a las normas sustantivas contenidas en los Artículos (sic) 109 y el Artículo (sic) 113 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994". En ese sentido, observa esta Corporación que no le asiste la razón al actor, pues al dictar la mencionada providencia, la Dirección Nacional de Derecho de Autor está precisamente cumpliendo con el procedimiento establecido en el artículo 113 de la Ley 15 de 1994: brindándole a la empresa la posibilidad de aportar las pruebas que demuestren que no está infringiendo ninguna disposición de dicha exenta legal y así poder absolverla de la imposición de la sanción correspondiente.

Ante tales circunstancias, el Pleno concluye que el artículo 113 de la Ley 15 de 8 de agosto de 1994, no vulnera el contenido de los artículos 31, 32 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA:

PRIMERO: que en el presente negocio se ha producido el fenómeno jurídico de COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL con relación al artículo 109 de la Ley N° 15 de 8 de agosto de 1994; y SEGUNDO: QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 113 de la misma ley.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) MARIBLANCA STAFF W.
(fdo.) ELITZA A. CEDEÑO
(fdo.) GRACIELA J. DIXON
(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) JOSE A. TROYANO
(fdo.) OSCAR CEVILLE
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General, Encargada

=o==o==o==o==o==o==o==o==o==o=

TRIBUNAL DE INSTANCIA

AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LCDO. RAMON MALCA, EN REPRESENTACION DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA PRYCAR, S. A., CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA PROVIDENCIA DE 27 DE ABRIL DE 1999, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, DOS (2) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.