

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO**

Panamá, veintinueve (29) de diciembre de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

La firma forense MORGAN & MORGAN, en su condición de apoderada judicial de la sociedad AES PANAMÁ, S.A., presentó advertencia de inconstitucionalidad con relación a la frase “contra las decisiones del sustanciador, no procede recurso alguno” contenida en el numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 3 de febrero de 1997, “Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad” (G.O. 23,220 de 5 de febrero de 1997), dentro del proceso administrativo sancionador iniciado en contra de las empresas BAHÍA LAS MINAS CORP., S.A., EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (ETESA) y AES PANAMÁ, S.A. por el ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (hoy AUTORIDAD NACIONAL de los SERVICIOS PÚBLICOS), “por

el apagón suscitado el día 11 de marzo de 2004, que ocasionó la salida total del Sistema Interconectado Nacional (SIN), mientras ETESA realizaba trabajos de lavado con agua a presión de los aisladores del interruptor 23B32 de la Subestación La Chorrera, sin que se tomaran las acciones necesarias para garantizar la continuidad del servicio de energía eléctrica.”

Con posterioridad, la firma forense GALINDO, ARIAS Y LÓPEZ, actuando en su condición de apoderada judicial de la sociedad EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A., presentó también advertencia de inconstitucionalidad contra la frase “Comisionado Sustanciador”, la palabra “sustanciador”, la frase “podrán delegar estas facultades en un funcionario subalterno” y la frase “no procede recurso alguno”, contenidas en el mismo precepto legal; al igual que contra el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley No. 26 de 29 de enero de 1996, “Por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos” (G.O. 22,962 de 30 de enero de 1996), modificado por el Decreto Ley No. 10 de 22 de febrero de 2006, “Que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otras disposiciones” (G.O. 25,493 de 24 de febrero de 2006), que actualmente es el artículo 12 del Texto Único de la Ley No. 26 de 1996, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006 (G.O. 25,676 de 21 de noviembre de 2006); y contra la frase “Comisionado Sustanciador”, contenida en el numeral 4 del artículo 20 de la Ley No. 26 de 1996, también modificado por el Decreto Ley No. 10 de 2006, actualmente numeral 4 del artículo 21 del citado Texto Único; dentro de otro proceso administrativo sancionador que adelanta la misma entidad en contra de las sociedades IGC/ERI PAN AM THERMAL GENERATING LIMITED, EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A., “a fin de determinar la responsabilidad que pudiera corresponderle a dichas empresas por el Apagón Nacional ocurrido el 4 de marzo de 2006, y que afectó a la totalidad del Sistema Integrado Nacional (SIN), originando un incendio de

herbazales que afectó las líneas 115.6 y 115.8, bajo la responsabilidad de la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A.”

La misma firma forense, actuando en su calidad de apoderada judicial de las sociedades EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., presentó posteriormente otra advertencia de inconstitucionalidad contra las mismas frases y párrafos, dentro de otro proceso administrativo sancionador que adelanta la mencionada entidad en contra de ambas sociedades, “a fin de determinar la responsabilidad que pudiera corresponderle a dichas empresas por no cumplir con las disposiciones en materia de electricidad referentes al cumplimiento con las fechas de pago de las compras en el mercado ocasional, así como el depósito de garantía que amparan dichas transacciones.”

Por haber sido presentadas dentro de procesos similares seguidos por la misma entidad, y donde las normas aplicables son idénticas o están relacionadas, el Pleno ha considerado conveniente acumular las tres advertencias presentadas y resolver, en la misma decisión de fondo, las pretensiones de los demandantes.

I. DISPOSICIONES ADVERTIDAS DE INCONSTITUCIONALES

Transcribimos a continuación las normas que contienen las frases y los párrafos advertidos:

1. Ley No. 6 de 1997:

“ARTÍCULO 145. Procedimiento sancionador a los prestadores. El Ente Regulador impondrá, a los prestadores, las sanciones previstas en el numeral 2 del artículo 143, previo cumplimiento del procedimiento que se indica a continuación:

...

2. Recibida la denuncia correspondiente, o de oficio por conocimiento de una acción u omisión que pudiese constituir una infracción de la presente Ley, el Ente Regulador designará un comisionado sustanciador, que adelantará las diligencias de investigación y ordenará cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades correspondientes. El sustanciador podrá delegar estas facultades en un funcionario subalterno. Contra las

decisiones del sustanciador no procede recurso alguno. Para la investigación, se señala al sustanciador un término de hasta treinta días improrrogables." (Subrayan las sociedades advirtientes.)

2. Texto Único de la Ley No. 26 de 1996, conforme fuera modificada por el Decreto Ley No. 10 de 2006, adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 143 de 2006:

"ARTÍCULO 12. Organización. La Autoridad será dirigida por un Administrador General, en adelante llamado el Administrador, nombrado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional por un período de siete años.

Para el ejercicio de las funciones regulatorias y demás funciones relacionadas con las materias de su competencia, la Autoridad contará con, al menos, las siguientes direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y la Dirección Nacional de Atención al Usuario. La Autoridad determinará la necesidad de incorporar Direcciones adicionales y/o incluir servicios regulados en las existentes.

El Administrador designará un Comisionado Sustanciador que llevará a cabo las investigaciones en los procesos relacionados con el incumplimiento de las normas regulatorias y/o denuncias presentadas ante la Autoridad, dentro de los asuntos de su competencia y jurisdicción.

..." (Subrayan las sociedades advirtientes.)

"ARTÍCULO 21. Funciones y atribuciones del Administrador General. El Administrador tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...
4. Conocer y emitir todas las Resoluciones relacionadas con sanciones y/o infracciones, y los procesos investigados por el Comisionado Sustanciador;..." (Subrayan las sociedades advirtientes.)

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

1. Alegan las sociedades advirtientes que la totalidad de las frases y de los párrafos advertidos vulnera el artículo 32 de la Constitución.

Según la sociedad AES PANAMÁ, S.A., las frases advertidas del numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997 limitan y coartan el derecho que tiene la parte interesada de impugnar toda resolución gubernativa, así como el derecho a ser oído y a procurar un pronunciamiento. Para sustentar su

argumentación, dicha sociedad citó nuestra Sentencia de 2 de julio de 1991, que hace referencia, a su vez, a nuestra Sentencia de 20 de febrero de 1984, interpretando el principio constitucional del debido proceso legal.

Por su parte, las sociedades EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., argumentan que las frases advertidas del numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997 violan dicho precepto constitucional "al otorgarle a un funcionario distinto del juzgador... las facultades no sólo de investigación, sino de decisión." Citando nuestra Sentencia de 19 de junio de 1997, que declaró inconstitucional la frase "el funcionario instructor", contenida en los artículos 21 y 22 del Decreto Ejecutivo No. 87 de 28 de septiembre de 1993, advertidas de inconstitucionales dentro de un proceso ventilado ante las Comisiones de Vivienda, las mencionadas sociedades alegan que lo anterior es contrario al principio de inmediación que debe informar todo proceso, y "según el cual, el juzgador debe en todo momento presidir el proceso, recibir las pruebas, decidir acerca de su admisión, evacuarlas o practicarlas, sin solución de continuidad". (Subrayan las sociedades advirtientes.)

En cuanto al tercer párrafo del artículo del artículo 11 de la Ley No. 26 de 1996, modificado por el Decreto Ley No. 10 de 2006, y a la frase "Comisionado Sustanciador" contenida en el numeral 4 del artículo 20 *Lex cit.*, las sociedades EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. argumentan que la violación del debido proceso se produce porque "le atribuyen al COMISIONADO SUSTANCIADOR facultades que son exclusivas del ADMINISTRADOR GENERAL", quien tiene "la responsabilidad de conocer y resolver los procesos", lo que "le impide... percatarse por percepción propia de lo que acontece en el proceso, como ordena el principio de inmediación."

2. Alega también la sociedad AES PANAMÁ, S.A., que las frases advertidas del numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997 son violatorias

del artículo 17 de la Constitución, puesto que, "al impedir que la resolución emitida por el sustanciador pueda ser impugnada a través de los mecanismos ordinarios previstos en tratándose de todo acto administrativo, se infringe el canon constitucional conforme al cual las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar la efectividad de los derechos de los particulares."

3. Finalmente, alega también la sociedad AES PANAMÁ, S.A., que las frases advertidas del numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997 son violatorias del artículo 215, numeral 2 de la Constitución, "ya que al limitar y coartar el derecho que tiene la parte interesada de impugnar la resolución gubernativa que emita el sustanciador, se infringe de modo directo el norte principal que, de conformidad con la antes citada disposición de nuestra Carta Magna, debe tener toda ley procesal, a saber, el reconocimiento de los derechos de las partes", lo cual, a juicio de dicha sociedad, contradice también la propia definición de "debido proceso legal" contenida en el numeral 31 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales" (G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2008).

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitidas las advertencias, se corrió traslado al señor Procurador de la Administración, quien emitió concepto sobre los cargos formulados por las sociedades advirtientes mediante Vistas No. 155 de 10 de marzo de 2006 y No. 094 de 18 de febrero de 2008.

1. En la primera de dichas vistas, el señor Procurador manifestó que el numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997 "es una norma de naturaleza adjetiva, que se refiere al desarrollo de un proceso administrativo sancionador que se inicia con una investigación para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades por la posible comisión de infracciones por los prestadores del

servicio público de electricidad”, razón por la cual resulta inviable la advertencia formulada.

Para ilustrar este planteamiento, el funcionario citó la siguiente porción de la nota CSER-009 de 31 de enero de 2006, mediante la cual el entonces ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS remitió a esta Corporación la referida advertencia:

“Es por ello que dicho procedimiento contempla que: “Contra las decisiones del sustanciador, no procede recurso alguno”, puesto que la esencia del procedimiento, es asegurar la continuidad del servicio público, y es así, por cuanto que, en el evento de que el mismo contemplara diversidad de recursos en las etapas procedimentales, no tendría eficacia para garantizar la continuidad de ningún servicio público.

Lo cierto es que las empresas no se ven impedidas para la defensa de sus derechos con esta norma, puesto que el Pliego de Cargos es solamente una etapa inicial donde únicamente se le notifica personalmente al Representante de la empresa investigada de los hechos que dan lugar a la investigación, y es a partir de este momento en el cual el concesionario tiene a su disposición todas las etapas procedimentales para su defensa, como lo son: Contestación del Pliego de Cargos, presentación de pruebas, apertura del período probatorio, alegaciones finales por escrito, todo esto asegurando el cumplimiento de los principios generales de derecho, como lo son, entre otros, el debido proceso.” (Énfasis en el original.)

El señor Procurador también citó nuestras Sentencias de 4 de octubre de 2002 y 17 de julio de 2003, en las cuales se reitera el criterio sentado por el Pleno de esta Corporación en numerosas decisiones, según el cual no procede la advertencia de inconstitucionalidad contra normas de carácter adjetivo.

El funcionario concluyó así la opinión externada en la primera vista:

“A juicio de la Procuraduría de la Administración la frase advertida como inconstitucional es de conducción procesal y regula una etapa incipiente del proceso administrativo sancionador, ya que una vez concluida esta etapa se formula un escrito de cargos, que será notificado a las partes, para que contesten, presenten sus pruebas y descargos. Dicha frase tiene por finalidad, asegurar que se lleve a cabo una investigación a los prestadores del servicio público de electricidad por el incumplimiento de sus obligaciones; investigación que en todo caso, no constituye la decisión final del Ente Regulador de los Servicios Públicos.”

2. En la segunda de dichas vistas, el señor Procurador reiteró que el mismo criterio expresado en la vista anterior le es aplicable a las advertencias presentadas por las sociedades EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., con respecto al numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997.

Por otra parte, el funcionario estimó que no son inconstitucionales el tercer párrafo del artículo del artículo 11 de la Ley No. 26 de 1996, modificado por el Decreto Ley No. 10 de 2006, ni la frase "Comisionado Sustanciador" contenida en el numeral 4 del artículo 20 de la misma norma, "por cuanto que el numeral 13 del artículo 19... [*Lex cit.*] señala que a la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS le corresponde aplicar las sanciones a los infractores de las leyes sectoriales respectivas y de las concesiones, licencias o autorizaciones relativas a los servicios públicos de su competencia, lo que dio lugar a la potestad sancionadora."

El señor Procurador desarrolla su argumentación como sigue:

"Obsérvese que se trata de una facultad que la Ley le otorga a la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, la que puede ser delegada por el Administrador General en un Comisionado Sustanciador para que adelante las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos; por tal razón, las leyes sectoriales de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio, televisión y gas natural contienen los procedimientos que debe aplicar dicho funcionario para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador que corresponde a cada actividad sectorial.

Lo anterior no deroga la facultad que el numeral 4 del artículo 20 de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006 (texto único), le atribuye al Administrador General de la AUTORIDAD para emitir las resoluciones relacionadas con las infracciones y las sanciones derivadas de las mismas, así como aquéllas que atañen a los procesos investigados por el Comisionado Sustanciador.

En ese orden de ideas, esta Procuraduría observa que, si bien las disposiciones acusadas facultan al Administrador General para delegar en el Comisionado Sustanciador todas aquellas funciones relativas al procedimiento administrativo sancionador -lo que le permite tomar las decisiones que guardan relación directa con la formulación de los pliegos de cargos, la etapa probatoria y los alegatos-, por otro lado, se reserva la facultad de emitir la resolución final de conformidad con el procedimiento establecido

en la Ley, previo el análisis completo, inquisitivo y veraz de los hechos adelantados por el Comisionado Sustanciador (Cfr. el informe remitido por el Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS al Pleno de esa Corporación de Justicia), de lo que puede inferirse que las atribuciones que la Ley le confiere al Administrador General de la AUTORIDAD se complementan con aquéllas que realiza el Comisionado Sustanciador, motivo por el cual resulta claro que el procedimiento administrativo sancionador se surte por la autoridad competente y conforme a los trámites legales, según lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República, ya que como antes se ha dicho, el análisis previo que realiza el Administrador General de la AUTORIDAD respecto a todos los elementos que conforman el procedimiento administrativo sancionador, cumple a cabalidad con el principio de intermediación que debe ejercer la autoridad competente."

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, comparecieron únicamente las sociedades advirtientes, las cuales reiteraron los cargos formulados.

Adicionalmente, las sociedades EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., contradijeron lo señalado por el señor Procurador en su segunda vista, en el sentido que el Texto Único de la Ley No. 6 de 1997, conforme fuera modificada por el Decreto Ley No. 10 de 2006, "no permite al Administrador General delegar las funciones de investigar y sancionar las posibles infracciones a las leyes sectoriales que regulan los servicios de su competencia, como erradamente ha afirmado la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS", y que del numeral 13 del artículo 20 *Lex cit.* "no surge ninguna facultad de delegación".

V. DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites pertinentes, el Pleno de esta Corporación procede a resolver la iniciativa constitucional presentada.

1. Como cuestión preliminar y con el propósito de determinar si es viable la presente advertencia de inconstitucionalidad, nos corresponde examinar si alguna de las normas advertidas es de naturaleza procesal, tal como ha señalado el señor Procurador, o si, por el contrario, se trata de normas sustantivas que deben ser aplicadas por la respectiva autoridad para decidir el proceso donde se originó la advertencia.

Cabe recordar que, mediante Fallo de 30 de diciembre de 1996, este tribunal constitucional fijó los parámetros de viabilidad de las advertencias de inconstitucionalidad:

"De conformidad con la jurisprudencia prevaleciente de la Corte Suprema, la denominada vía indirecta o incidental de constitucionalidad está reservada para el control de normas legales o reglamentarias que puedan ser aplicadas en la decisión del conflicto jurídico que da lugar a la consulta.

En este orden de ideas, tales normas deben poseer la virtualidad de ser aplicables en la solución de la pretensión procesal de origen. Ello requiere que las normas jurídicas que se advierten deben ser de aquellas que consagran derechos subjetivos o imponen obligaciones. Esta afirmación parece conforme con el mandato constitucional según el cual el funcionario encargado de impartir justicia "continuará con el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir". Resulta evidente que si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería entonces la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional que dispone sustanciarlo hasta el momento de dictar sentencia.

Se puede entonces afirmar que no son susceptibles de consulta o advertencia, entre otras, las siguientes categorías de normas:

- 1º Las de organización de los tribunales;
- 2º Las que fijan jurisdicción o competencia;
- 3º Las que establecen términos y traslados;
- 4º Las que regulan la conducción del proceso;
- 5º Las de ejecución de sentencias;
- 6º Normas favorables al reo;
- 7º Las que no decidan la causa.

Por admitido que la consulta sólo tiene efectos suspensivos sobre el acto procesal que resuelve la causa, quebrantaría la previsión constitucional tendiente a evitar la paralización del proceso reconocerle a los litigantes la potestad de dilatarlo mediante la utilización de esta prerrogativa particular".

No por ello debe entenderse que tales preceptos no son susceptibles de control constitucional, toda vez que su impugnación puede plantearse con el ejercicio de la acción directa o autónoma de constitucionalidad. Sin embargo, podrían ser advertidas y consultadas normas formalmente procesales, siempre que en ellas se reconozcan derechos subjetivos a las partes o a los funcionarios jurisdiccionales, cuyo desconocimiento pudiera implicar infracción del debido proceso. Sabido es que el carácter instrumental de una disposición legal o reglamentaria no viene dado por su ubicación dentro de una normativa procesal concreta, sino por el contenido del precepto." (Subraya la Corte.)

En tal sentido, observamos que las tres normas cuyas frases y párrafos se advierten son, en principio, normas adjetivas. La primera de ellas, el numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997, "regula la conducción del proceso" (Cfr. ordinal 4º del fallo antes citado), mientras que las otras dos "fijan competencia" (Cfr. ordinal 2º ibíd.). Más aún: ninguna de las tres normas advertidas "decide el proceso" (Cfr. ordinal 7º ibíd.).

No obstante lo anterior, se trata de normas procesales con efectos sustantivos, puesto que, en efecto, tal como alegan las sociedades advirtientes y de conformidad con el criterio establecido en el fallo antes citado, su aplicación podría implicar un desconocimiento del debido proceso. Por tanto, reafirmamos la viabilidad de que este tribunal constitucional entre a considerar en el fondo la advertencia presentada.

2. El punto a dilucidar es si las normas acusadas vulneran el debido proceso, y específicamente cinco de sus elementos integrantes: el derecho a ser juzgado por tribunal competente, el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, el derecho el derecho a ser oído, el derecho a obtener un pronunciamiento en Derecho y el derecho a recurrir dicho pronunciamiento, los cuales deben estar informados, entre otros, por el principio procesal de inmediación.

El artículo 32 de la Constitución Política señala expresamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

Tomando en cuenta que las disposiciones advertidas son normas procesales administrativas, es pertinente examinar también el desarrollo que la Ley No. 38 de 2000 hace de dicho precepto constitucional, tal como propone una de las sociedades advirtientes:

“ARTÍCULO 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...
31. *Debido proceso legal.* Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

Por otro lado, cabe recordar que, a partir de nuestra Sentencia de 19 de marzo de 1991, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977 (G.O. 18,468 de 30 de noviembre de 1977) ha sido integrado con el artículo 32 de la Constitución. Los primeros dos numerales de dicha norma internacional señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior."
(Subraya la Corte.)

Esta disposición convencional ha sido interpretada así por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se

encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso." (Caso Baena Ricardo y Otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Subraya la Corte.)

Del artículo 32 de la Constitución, desarrollado por la Ley No. 38 de 2000 e integrado con el artículo 8 de la Convención Americana, se desprenden claramente cuatro de los elementos básicos del debido proceso que identificamos al inicio de la presente sección: el derecho a ser juzgado por un tribunal competente y previamente establecido, el derecho a que ese juzgamiento se realice conforme a los trámites legales, el derecho a la defensa y el derecho a recurrir.

El quinto de dichos elementos, el derecho a obtener un pronunciamiento en Derecho, se encuentra consagrado en el numeral 2 del artículo 215 de la Constitución, invocado como norma violada por una de las sociedades advirtientes:

"ARTÍCULO 215. Las Leyes procesales que se aprueban se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

...

2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial."

Por último, y en concordancia con las dos normas constitucionales anteriormente enunciadas, una de las sociedades amparistas invoca también, como norma violada de la Constitución, la siguiente:

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

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."

Habiendo expresado las anteriores premisas normativas, examinaremos en su conjunto los cargos de inconstitucionalidad formulados contra las tres normas advertidas.

La tercera norma advertida en el presente proceso constitucional, que es el artículo 21, numeral 4 del Texto Único de la Ley No. 26 de 1996, modificada por el Decreto Ley No. 10 de 2006, le otorga al Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS la facultad de emitir la resolución final de los procesos administrativos sancionatorios cuya investigación haya sido conducida por el Comisionado Sustanciador, designado para tal fin por el propio Administrador General en virtud de la competencia que le otorga la segunda norma advertida, que es el párrafo tercero del artículo 12 de la misma excerta legal, y conforme al procedimiento previsto en la primera norma advertida, que es el numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997. Según dichas sociedades, todo lo anterior infringe su derecho a ser juzgadas por autoridad competente, conforme a los trámites legales, a ser oídas y a obtener un pronunciamiento en Derecho, lo cual contraría además el principio de inmediación que debe informar a cualquier proceso. Finalmente, señalan las mencionadas sociedades que esta última norma vulnera su derecho a recurrir, al establecer que las decisiones del Comisionado Sustanciador son inapelables.

Con respecto al derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, a ser oído y a obtener un pronunciamiento, observa el Pleno que el artículo 145 *Lex cit.* forma parte del Título VII, sobre Infracciones, Sanciones y Procedimiento, que regula el procedimiento sancionador a los prestadores del servicio público de electricidad. Esta norma, en sus numerales 2 a 6, le otorga al Comisionado Sustanciador las siguientes facultades: 1) “adelantar las diligencias de investigación... [para lo cual] se señala al sustanciador un término de treinta días improrrogables”; 2) “ordenar [la práctica de] cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades correspondientes”; 3) “formular por escrito los cargos... al

acusado... concediéndole un término de quince días para que conteste, ...proponga las pruebas y demás descargos"; 4) "acordar la apertura de un período probatorio que no será mayor de veinte ni menor de ocho días"; y 5) "recibir las alegaciones" que presente el acusado "por escrito, dentro de los diez días siguientes a aquél en que haya terminado el período probatorio."

En base al principio de inmediación, las sociedades advirtientes cuestionan que no sea el Administrador General, sino el Comisionado Sustanciador, quien tenga dichas facultades, apoyándose en nuestra Sentencia de 19 de junio de 1997, que declaró inconstitucional la frase "el funcionario instructor", contenida en los artículos 21 y 22 del Decreto Ejecutivo No. 87 de 28 de septiembre de 1993, "Por el cual se aprueba el Reglamento sobre los Trámites, Demandas y Solicitudes relacionadas con Arrendamientos Urbanos sujeto a la Ley 93 de 4 de octubre de 1973" (G.O. 22,390 de 8 de octubre de 1993). No obstante, tal como indicamos en dicha sentencia, las frases declaradas inconstitucionales pertenecían al Capítulo IV (Audiencia) del mencionado reglamento, mientras que, en el caso presente, el proceso es exclusivamente escrito. Por tanto, el mismo no requiere el mismo grado de inmediación que un proceso oral para que el juzgador cuente con los suficientes elementos de convicción para decidir el proceso.

Por otra parte, en aquella ocasión señalamos que la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, "Por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos" (G.O. 17,456 de 22 de octubre de 1973), en su artículo 57, numeral 5, le otorga a las Comisiones de Vivienda la facultad de "tramitar y decidir en primera instancia quejas y conflictos entre arrendatarios y arrendadores" (énfasis añadido), razón por la cual el reglamento de marras violaba la Ley al facultar a un instructor a efectuar dicha tramitación. En contraste, la tercera norma advertida, que es el numeral 4 del artículo 21 del Texto Único de la Ley No. 26 de 1996, le otorga al Administrador General la facultad de "conocer y decidir" los procesos instruidos

por el Comisionado Sustanciador nombrado por aquél, de conformidad con una clara facultad de delegación otorgada por la segunda norma advertida, que es el párrafo tercero del artículo 12 del citado Texto Único.

Hecha esta distinción, y tomando en cuenta que las actuaciones del Comisionado Sustanciador se limitan a colocar el proceso en estado de decidir, este tribunal constitucional no encuentra que las normas advertidas vulneren el derecho de las empresas prestadoras a ser juzgadas por un tribunal competente, pues, como hemos dicho, corresponde al Administrador General, y no al Comisionado Sustanciador, resolver el fondo del caso. Por otro lado, resulta evidente que las normas advertidas no violan el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, los cuales se encuentran claramente establecidos en el debido proceso aplicable, ni tampoco el derecho a ser oído, por cuanto dichos trámites prevén oportunidades para que las empresas prestadoras hagan uso de su derecho a la defensa. Además, el numeral 6 *Lex cit.* establece que el Administrador General resolverá el caso sólo después de cumplidos los mencionados trámites, lo cual tampoco infringe el derecho a obtener un pronunciamiento que reconozca "los derechos consignados en la Ley substancial", establecido por el numeral 2 del artículo 215 de la Constitución.

El cuestionamiento final que se formula mediante la advertencia presentada es que la referida norma impide el derecho a recurrir, al señalar que contra las decisiones del Comisionado Sustanciador no procede recurso alguno. Resulta conveniente entonces que analicemos la naturaleza de la resolución administrativa objeto de estudio.

Como hemos visto, el Comisionado Sustanciador, en el desempeño de sus atribuciones, no decide sobre la responsabilidad de la persona acusada, por lo que sus actuaciones no ponen término al proceso, sino que constituyen una etapa dentro del procedimiento sancionador previa a la determinación de la responsabilidad.

En tal sentido, el jurista argentino ROBERTO DROMI señala que "los actos administrativos susceptibles de impugnación son los definitivos" y agrega que "los actos preparatorios o de mero trámite no son objeto de recurso, excepto cuando: a) impidan la prosecución del procedimiento, pues adquieren el carácter de un acto definitivo... y b) lesionen un derecho subjetivo o interés legítimo, causando un estado de indefensión al administrado." (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 7ma ed., Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 930)

Por otra parte, el jurista español JOAN PICÓ i JUNOY, al analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España con relación al derecho al recurso legalmente previsto, ha señalado lo siguiente:

"...el derecho al recurso y, en general, al sistema impugnatorio, salvo en el proceso penal, no tiene vinculación constitucional. Por tanto, el legislador es libre para determinar su configuración, los supuestos en que procede y los requisitos que han de cumplirse para su formalización.

El legislador, en principio, es libre para disponer cuál sea el régimen de recursos dentro de cada proceso, pero esa disponibilidad tienen un límite en el proceso penal que viene impuesto por el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, según el cual "toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se la haya impuesto sean sometidos a un Tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley." (PICÓ i JUNOY, Joan. Las Garantías Constitucionales del Proceso, José María Bosch, ed., Barcelona, 1997, pp. 80-82)

De igual manera, el jurista español FRANCISCO CHAMORRO BERNAL, respecto al análisis de precedentes del Tribunal Constitucional Español sobre el derecho a los recursos legalmente establecidos, se expresa en los siguientes términos:

"Si bien el art. 24. 1 de la Constitución garantiza a cada uno el derecho a la tutela judicial, ello no significa que contra todas las resoluciones esté abierto necesariamente un recurso ya que no forma parte de tal derecho el que todas las decisiones judiciales puedan ser recurridas o que se puedan promover incidentes en relación con las mismas. El art. 24. 1 CE no es susceptible de una interpretación que lleve a concluir que establece un derecho incondicional a la prestación jurisdiccional.

Por ello, aun cuando pueda entenderse que el derecho a la tutela jurisdiccional implica haber tenido alguna posibilidad de recurso -

posibilidad que podría considerarse satisfecha a través del generalizado recurso de reposición-, en abstracto, es perfectamente posible la inexistencia de recursos contra las resoluciones judiciales o el condicionamiento de los previstos al cumplimiento de determinados requisitos, perteneciendo al ámbito de libertad del legislador establecer unos u otros en la forma que considere oportuna, sin otros límites que los que impone la propia Constitución.” (CHAMORRO BERNAL, Francisco. La Tutela Judicial Efectiva, Edit. Bosch, Barcelona, 1994, p. 79)

En base a las anteriores consideraciones, es claro que las decisiones del Comisionado Sustanciador no alcanzan la categoría de resolución que la norma constitucional protege, al elevar a rango constitucional el derecho de que la misma sea recurrible, por lo que el legislador no está obligado a incluirlas en el catálogo de resoluciones impugnables.

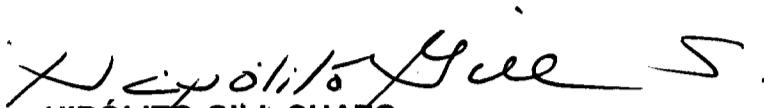
Dicho de otro modo, el derecho de recurrir no puede ser entendido como una licencia absoluta para toda suerte de impugnaciones. Además, los medios de impugnación consagrados en la Ley obedecen a la naturaleza, gravedad e importancia de los intereses en conflicto. La inexistencia de un recurso en relación con una resolución que no decide el proceso no conlleva *per se* lesión alguna del derecho fundamental al debido proceso.

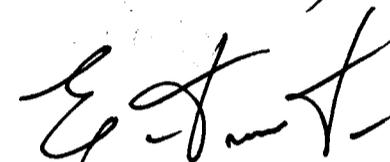
Todo lo anterior trae como consecuencia que las normas advertidas tampoco infrinjan el artículo 17 de la Carta Fundamental, puesto que las mismas prevén la adecuada tutela de los derechos de las sociedades advirtientes por parte de las autoridades de la República y no representan una limitación de sus derechos fundamentales.

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 SON INCONSTITUCIONALES:** 1) la frase “Comisionado Sustanciador”, la palabra “sustanciador”, la frase “podrán delegar estas facultades en un funcionario subalterno”, y la frase “contra las decisiones del sustanciador, no procede recurso alguno”, contenidas en el numeral 2 del artículo 145 de la Ley No. 6 de 1997; 2) el tercer párrafo del artículo del artículo

11 de la Ley No. 26 de 1996, modificado por el Decreto Ley No. 10 de 2006; ni
3) la frase "Comisionado Sustanciador", contenida en el numeral 4 del artículo 20
de la Ley No. 26 de 1996, modificado por el Decreto Ley No. 10 de 2006.

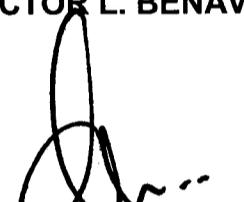
NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE,


HIPÓLITO GILL SUAZO


ESMERALDA AROSEMENA DE TROIÑO


VICTOR L. BENAVIDES P.

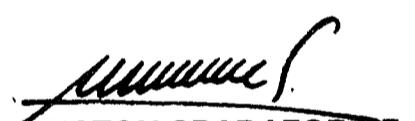

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

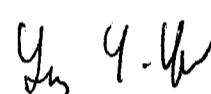

LUIS MARIO CARRASCO


HARLEY J. MITCHELL D.


OYDEN ORTEGA DURAN

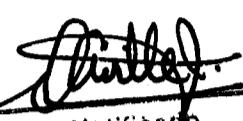

ANIBAL SALAS CESPEDES


WINSTON SPADAFORA F.


LIC. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

1432
AV
20/01/10

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 20 días del mes de enero de
año 2010 a las 9:00 de la mañana
Notifico al Procurador de la resolución anterior.


Firma del Notificado