

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 162

Panamá, 27 de febrero de 2009

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

La firma forense **Arias, Fábrega & Fábrega**, apoderada especial de **Refinería Panamá, S. de R.L.**, advierte la inconstitucionalidad del artículo 15 de la ley 21 de 9 de julio de 1980, dentro del proceso administrativo que adelanta la **Autoridad Marítima de Panamá** debido a la expedición de la resolución 251-2002 del 7 de noviembre de 2002.

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la advertencia de inconstitucionalidad, descrita en el margen superior.

I. Norma legal acusada de inconstitucional.

La accionante pretende que ese Tribunal declare inconstitucional el artículo 15 de la ley 21 de 9 de junio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables, publicada en la gaceta oficial 19,110 del día viernes 11 de julio de 1980, cuyo texto es del siguiente tenor:

"Artículo 15. Para la interposición de recursos tratándose de multas, será necesario depositar su importe o, en su

defecto caucionar el mismo. Tratándose de buque, procederá su retención hasta tanto se caucione o pague la multa.”

II. Disposiciones constitucionales aducidas como violadas y los respectivos conceptos de infracción.

En la acción extraordinaria bajo análisis, la parte actora indica que el acto acusado infringe los artículos 32 y 201 de la Constitución Política de la República, según lo explica en las fojas 3 a 5 del expediente.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de estudiar los elementos que constan en el expediente constitucional y de investigar los antecedentes del asunto planteado en la acción extraordinaria bajo examen, este Despacho es del criterio que la advertencia de inconstitucionalidad que recae sobre el artículo 15 de la ley 21 de 9 de julio de 1980, no resulta viable por lo siguiente:

1-El texto legal objeto de la mencionada advertencia **no es susceptible de tal acción**, puesto que no es una norma sustantiva que pueda servir de fundamento a la decisión que pone fin al procedimiento administrativo dentro del cual dicha acción ha sido formulada. A juicio de este Despacho, la norma en referencia es de naturaleza meramente adjetiva, es decir, de aquellas relativas a la forma de conducir el procedimiento que debe seguir la Autoridad Marítima de Panamá cuando se impugnan las sanciones de multa que ella imponga por la infracción de las disposiciones contenidas en la citada excerta legal.

Consecuente con lo anterior, también debemos anotar que en el presente caso el objeto de la advertencia es una norma que no posee la virtualidad de poder ser aplicada por la mencionada entidad pública en la solución del procedimiento administrativo sancionador adelantado en contra de la Refinería Panamá, S. de R.L., por el aparente derrame de bunker en el muelle norte de Bahía Las Minas, debido a defectos del brazo hidráulico, al momento de conectar la manguera de abastecimiento de combustible.

Tampoco estamos ante el supuesto excepcional de una norma que consagre derechos subjetivos o imponga obligaciones a las partes, lo que permitiría tramitar la mencionada advertencia a pesar de dirigirse contra una norma adjetiva, tema sobre el cual se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional; sino que simplemente se trata en esta ocasión de una disposición que establece el trámite a seguir en materia recursiva, lo que evidencia la improcedencia de la vía extraordinaria ensayada.

2-**Es extemporánea**, puesto que, en nuestro concepto, el artículo 15 de la ley 21 de 1980, ya fue utilizado por la propia actora el 11 de noviembre de 2008 al **interponer** y sustentar un recurso de reconsideración con apelación en subsidio en contra de la resolución 251-2002, mediante la cual fue sancionada con una multa de B/. 5,300.00., según ha sido manifestado por la apoderada judicial de la accionante en el hecho quinto de su libelo.

A pesar de que la accionante afirma que la norma antes citada no ha sido aplicada dentro del proceso administrativo, ya que el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá aún no se ha pronunciado sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por ella, la realidad procesal nos lleva a otra conclusión, puesto que de conformidad con la norma de procedimiento administrativo general contenida en el artículo 170 de la ley 38 de 2000, el recurso de reconsideración una vez interpuesto no requiere ser admitido por la Autoridad para que sea tramitado, sino que simplemente es concedido en el efecto suspensivo. Por ello, reiteramos nuestra opinión de que el artículo 15 de la ley 21 de 1980 ya fue aplicado en el caso que ocupa nuestra atención, al haberse cumplido su presupuesto fáctico esencial, que consiste en la interposición del recurso por parte de la persona legitimada para ello, quien en el caso que ocupa nuestra atención es Refinería Panamá, S. de R.L.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sido consistente en no admitir las advertencias de inconstitucionalidad en las que se han puesto de relieve los defectos antes señalados. Un ejemplo de ello es la resolución del 4 de febrero de 2005, en la que ese Alto Tribunal de Justicia se pronunció de la siguiente manera:

“El Pleno advierte de inmediato que la iniciativa procesal ensayada adolece de un defecto que la hace inadmisibles, a saber, que la norma cuya constitucionalidad se advierte es de carácter adjetivo o procesal, por lo que su cuestionamiento por vía

de la advertencia resulta improcedente, quedando disponible el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

...

En sentencia de 25 de mayo de 2002, dentro de la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por Salvador Rodríguez Vargas contra la frase "la resolución que se dicte es irrecurrible" contenida en el artículo 793 del Código Judicial, este Pleno señaló lo siguiente:

"... En jurisprudencia constante ha sostenido este Pleno que la advertencia de inconstitucionalidad no cabe cuando la disposición legal advertida ya ha sido aplicada y tampoco cuando se trate de normas procesales, caso de la disposición impugnada, de naturaleza evidentemente procesal.

Cabe advertir que el propósito sustancial de la advertencia de inconstitucionalidad, es el de evitar que una disposición legal o reglamentaria que riñe con una norma de carácter fundamental, sirva de base a una decisión o pronunciamiento conclusivo de un proceso cualquiera. Por ello, si la norma advertida ya ha sido aplicada o no resulta racionalmente aplicable al caso en cuestión la advertencia resulta inadmisibles".

En este mismo sentido, en la sentencia de 26 de mayo de 2004, con motivo de la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por Sandra De León Matos contra la frase "la resolución que se dicte es irrecurrible" contenida en el párrafo segundo del artículo 793 del Código Judicial, este Pleno reiteró:

"La advertencia de inconstitucionalidad propuesta recae concretamente sobre el párrafo 2º del artículo 793 del Código Judicial, que establece que la resolución mediante la cual se ordena prueba de oficio es

irrecurrible. Se trata, como se dijo, de una norma de tipo procesal que no le pone fin al proceso, por lo que no es susceptible de advertencia de inconstitucionalidad, conforme a doctrina reiterada del Pleno de esta Corporación de Justicia"...

Igualmente en fallo de 5 de junio de 1998, se dejó dicho lo siguiente:

"Dentro de este marco, para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares de un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquellas que gobiernan la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia, como tuvo ocasión de señalar este Pleno, en sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de enero de 1997 y 19 de enero de 1998".

En este caso en particular, como se ha señalado, la norma impugnada, es una disposición de tipo procesal que no le pone fin al proceso, que por ello mismo no es susceptible de advertencia de inconstitucionalidad de inconstitucionalidad, conforme a doctrina reiterada del Pleno de esta corporación de justicia."

En atención a lo antes expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia declarar NO VIABLE la advertencia de inconstitucionalidad del artículo 15 de la ley 21 de 9 de julio de 1980, presentada por la firma forense Arias, Fábrega

& Fábrega, apoderada especial de Refinería Panamá, S. de R.L., dentro del proceso administrativo que adelanta en su contra la Autoridad Marítima de Panamá y que se inicia con la expedición de la resolución 251-2002 del 7 de noviembre de 2002.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General