

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

Panamá, catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009)

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **ABDEL MARTÍNEZ ESPINOSA**, en representación de **LUIS NOVO**, contra el artículo 228 de la Ley 21 del 29 de enero de 2003, dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio que le sigue a este último la Autoridad de Aeronáutica Civil.

LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA COMO INCONSTITUCIONAL

El actor solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 228 de la Ley 21 del 29 de enero de 2003, que es del tenor siguiente:

Artículo 228. Suspensión y cancelación. Además de la multa correspondiente, el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil podrá:

1. Suspender o cancelar total o parcialmente los certificados de explotación y/o de operación, las especificaciones de operaciones, concesiones, permisos y/o autorizaciones;
2. Suspender o cancelar, según la gravedad del caso, la licencia de un piloto u otro miembro de la tripulación o de personal técnico en tierra, que infrinja disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN

INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El recurrente estima como violadas las siguientes normas de la Constitución:

1. ARTÍCULO 32.

Esta norma preceptúa que:

"**Artículo 32.** 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.

Explica el recurrente que el 11 de junio de 2008 la Dirección Jurídica de la Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá, dispuso abrir una investigación de carácter administrativo "...por supuestas irregularidades cometidas por el capitán LUIS NOVO, después de practicar una serie de pruebas testimoniales sin su participación y ... sin la correspondiente notificación". (Cfr. f. 3 del expediente)

Indica que, de aplicarse el artículo impugnado como inconstitucional, se "...estaría violando lo dispuesto en el artículo 32 de la máxima norma legal, ya que (sic) estaría sancionado doblemente al piloto en función de los artículos 210 y 211 señalan (sic) cuales (sic) son las faltas cometidas por los comandantes de la aeronave tipificándolas y atribuyendo el monto o daño causado o mejor dicho a pagar". (Cfr. f. 4 del expediente)

Sostiene además que "...el establecer como segunda sanción la cancelación de la licencia sería (sic) incurrir en doble juzgamiento, ya que le permite al Director de Aeronáutica Civil de manera unilateral cancelar los certificados de operación o de explotación, así como suspender la licencia de un piloto...". (Idem)

2. ARTÍCULO 64.

La disposición en comento indica que:

"**Artículo 64.** El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.

Indica el licenciado MARTÍNEZ que este artículo se violenta pues "...se le impedirá al profesional de la aeronavegación poder sustentar sus necesidades básicas, a través del trabajo e incurrir en esta política de cancelación de licencias sin motivo alguno y de manera unilateral es contraria a la política que debe tener el estado (sic) en su deber de producir y elaborar planes de trabajo para garantizar una existencia como señala la norma decorosa". (cfr. f. 5 del expediente)

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración emitió concepto mediante Vista N° 638 de 8 de agosto de 2008, en la cual se abstiene de pronunciarse sobre el fondo de la controversia sometida a su conocimiento, por considerar que no reúne los requisitos propios de la advertencia de inconstitucionalidad y solicita se declare NO VIABLE la iniciativa constitucional bajo examen.

FUNDAMENTACION Y DECISIÓN DEL PLENO.

Por cumplidas la publicación del edicto correspondiente y vencido el término de alegatos sin que nadie presentara argumentos a favor o en contra de la inconstitucionalidad de la disposición advertida, pasa el Pleno a resolver la controversia bajo examen.

* ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN.

El recurrente estima que la potestad atribuida al Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil de imponer las sanciones contempladas en el artículo 228 impugnado conjuntamente con las multas contempladas en los artículos 210 y 211 de la Ley 21 de 2003, implica una doble sanción que vulnera la garantía del debido proceso legal que establece el artículo 32 de la Constitución al preceptuar que "nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa penal policiva o disciplinaria".

Como ha manifestado esta Superioridad en múltiples ocasiones siguiendo al Doctor Arturo Hoyos, la garantía del debido proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32 consiste en una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso la **oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho**, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos. (Cfr. HOYOS, ARTURO, "El Debido Proceso", Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1996, p. 54).

Observa el Pleno que la norma impugnada se refiere a **sanciones de naturaleza administrativas**, consistentes en la **suspensión o cancelación de certificados de explotación y/o operación, o de la licencia de piloto u otro miembro de la tripulación o del personal técnico en tierra**. Estas medidas pueden ser impuestas en el proceso **sancionatorio por infracciones a la Ley de Aeronáutica Civil**, en el que es posible que el Director aplique, de manera conjunta, una **sanción principal de multa (medida sancionatoria administrativa por excelencia)** acompañada de una **sanción accesoria** consistente en **incapacitar al sancionado para determinadas titularidades administrativas (v.g. la suspensión o cancelación de la licencia de piloto; la cancelación o suspensión del certificado de operaciones**. Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, "Curso de Derecho Administrativo II", Décima Edición, Editorial Thomson, Civitas, Madrid, 2006, pp. 198, 201).

No se observa entonces la doble sanción que plantea el recurrente. Antes bien, se trata de una disposición que consagra la imposición de una de las típicas medidas sancionatorias administrativas contra la cual puede el afectado ejercer los recursos establecidos en la Ley para su debida defensa procesal (vid. Capítulo III del Título XIV de la Ley 21 del 29 de enero de 2003).

De allí que no encuentre el Pleno que la disposición atacada implique, en modo alguno, una vulneración de los deberes de las autoridades de sujetarse al orden jurídico o un desconocimiento del debido proceso legal consagrado en el artículo 32 de la Norma Fundamental, por lo que debe desecharse el cargo de inconstitucionalidad que se le endilga

*ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 64 de la Constitución establece **el trabajo como un derecho y un deber del individuo** así como **la obligación que tiene el Estado de elaborar las políticas económicas correspondientes para promover el pleno empleo y asegurar las condiciones apropiadas a todo trabajador para desempeñar sus labores**, ambos conceptos con **idoneidad y eficacia normativa** para servir de fundamento a la declaratoria de inconstitucionalidad, en caso de que se les contradiga.

No ve el Pleno de qué manera la aplicación del artículo 228 impugnado puede afectar el derecho al trabajo del recurrente o entrañe un incumplimiento del deber del Estado de elaborar políticas económicas para la promoción del pleno empleo y garantizar a los trabajadores una existencia decorosa. Como se ha explicado a propósito del análisis del artículo 32, la norma impugnada contempla una sanción accesoria que, en todo caso, afecta una titularidad administrativa que no guarda ninguna relación con el derecho al trabajo invocado por el incidentista en la presente advertencia de inconstitucionalidad. En consecuencia, debe concluirse que la norma recurrida no vulnera el artículo 64 ni ningún otro de la Constitución y así pasa a declararse.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 228 de la Ley 21 de 29 de enero de 2003.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.**MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.**

MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.

MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

MGDO. ANÍBAL SALAS CÉSPEDES (con salvamento de voto)

MGDO. JACINTO CARDENAS M.

MGDO. HIPÓLITO GILL SUAZO

MGDA. ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

MGDO. VICTOR L. BENAVIDES

MGDO. ALBERTO CIGARRUISTA C.

DR. CARLOS H. CUESTAS G.

SECRETARIO GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ANIBAL SALAS CÉSPEDES.

El promotor de la presente iniciativa adujo se infringió el artículo 64 del texto constitucional. Al tiempo de analizar los reparos propuestos pro el Licenciado Martínez, el Pleno pasó por alto que la referida norma tiene un contenido de orden programático, es decir, que no es susceptible de infracción por sí sola.

En atención al carácter programático de la norma mencionada, es necesario que se aduzca otra disposición constitucional que posea derechos subjetivos , de tal suerte que bajo esa perspectiva pueda ser aducida como transgredida la norma programática. Este aspecto tampoco fue abordado pro la mayoría .

Importa destacar que la posición mencionada ha sido desarrollada por reiterados fallos por esta sede jurisdiccional , (cfr. fallo de 20 de agosto de 1997; 16 de agosto de 1996; 8 de mayo de 1990; 12 de septiembre de 1986; 26 de febrero de 1986 y 26 de mayo de 1986). Esta situación implica que se está frente a una línea jurisprudencial establecida y bien cimentada. El presente precedentes se aparta de esa orientación y no proporciona las razones para ello.

En razón de los aspectos expuestos, **SALVO MI VOTO.**

Fecha tu supra.

MAGISTRADO ANÍBAL SALAS CÉSPEDES**DOCTOR CARLOS H. CUESTAS G.****SECRETARIO GENERAL**