

REPÚBLICA DE PANAMÁ



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, dos (2) de junio de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad promovida por el doctor Carlos Bolívar Pedreshi contra el Decreto Ley No. 7 de 20 de agosto de 2008 "Que crea el Servicio Aeronaval Nacional de Panamá".

Por admitida la demanda de inconstitucionalidad, se procede a conocer el fondo de la pretensión formulada.

I. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL:

La parte actora señala que mediante Decreto Ley No. 7 de 20 de agosto de 2008 (G.O. No. 26109 de 22 de agosto de 2008), se creó el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá. Es decir que a partir de tal normativa se reúne en uno solo dos servicios de policía separados: el marítimo y el aéreo; y se crea un mando común y un escalafón común para dos servicios de policía que anteriormente eran separados. En suma, argumenta el demandante, que la fusión de estos servicios y la unión de mandos y escalafones que determina el Decreto Ley No. 7 de 2008, viola el artículo 310 de la Constitución Política, que sobre el particular, establece los servicios de policía de la República de Panamá con mando y escalafón separados.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El demandante alega que el Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008 que crea el Servicio Nacional Aeronaval de Panamá, infringe de forma directa por comisión el art. 310 de la Constitución Política, en atención a lo siguiente:

(...)

2. En efecto, la letra y el espíritu del Artículo 310 de la Constitución no sólo son claros en su interés por negar la posibilidad de que nuevamente los militares estén al frente de los distintos servicios de policía del Estado, como lo estuvieron durante 21 años, sino también en su interés por que no se produzca nuevamente el fenómeno de la acumulación de poderes en una sola persona, a cuenta de los distintos servicios de policía que el Estado está obligado a prestar.

3. El Artículo 310 de la Constitución del país ordena que la Ley organice "los servicios de policía necesarios, con mando y escalafón separados". Y, como se aprecia, el Decreto Ley No. 7, desafiando la letra y el espíritu de la Constitución concretados en su Artículo 310, decide crear un solo mando y un sólo escalafón para dos servicios de policía separados, como lo son el marítimo y el aéreo.

4. En su celo por evitar que el monopolio de los distintos servicios de policía recayera en una sola persona y esta realidad, junto con otras, propiciara el retorno a un sistema de gobierno autocrático, el Artículo 310 de la Constitución llegó, incluso, a prohibir la acumulación parcial, en un solo hombre, del mando correspondiente a dos servicios de policía. El de los servicios marítimo y aéreo, antes con directores y escalafón diferentes, se inscribe, con holgura, en la preocupación y en la consiguiente prohibición expresa que contempla el meritado Artículo 310 de la Constitución.

5. La violación constitucional es tan palmaria que ninguna forma de dalttonismo profesional ni moral impediría verla, tocarla y, finalmente, rechazarla.

6. Finalmente, una referencia obligada: El Artículo 310 de la Constitución vigente marca un antes y un después dentro del ordenamiento constitucional panameño. Surgió a consecuencia de un histórico acuerdo nacional, prohijado por todo el gobierno y toda la oposición, no sólo para evitar el retorno a los tiempos en que los servicios de policía del Estado estaban en manos de militares, sino también para evitar la acumulación de poder o de armas en una sola persona y sus naturales y contraproducentes consecuencias.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La Procuraduría de la Administración a través de Vista No. 011 de 6 de enero de 2009 (fs. 31-36), emite concepto y solicita que no se declare inconstitucional el Decreto Ley No. 7 de 2008 que crea el Servicio Aeronaval de la República de Panamá.

La opinión del Procurador se basa en que los actos legislativos número 1 de 1993 y número 2 de 1994 delegaron en la Ley la organización de los servicios especiales de policía, con mando y escalafón separados; tal como queda establecido en el artículo 310 de la Constitución Política actual, luego del acto legislativo número 1 de 2004. De esto se desprende lo que sigue:

a) El espíritu de la norma en cuestión no es otro que el de evitar que todos los servicios especiales de policía estén concentrados en uno solo, lo que se traduce en la imposibilidad de que los distintos servicios de policía puedan ser



brindados por un mismo cuerpo institucional, como ocurría en la historia reciente del país;

b) Ello es palmario en vista a que la ley desarrolla por mandato de la Constitución la separación que reprocha el demandante, a través de diversos servicios especiales de policía, a saber: mediante Ley 18 de 3 de junio de 1997 que reorganiza la Policía Nacional; por medio de Decreto Ley No. 2 de 8 de julio de 1999 que organiza el Servicio de Protección Institucional; con el Decreto Ley No. 8 de 20 de agosto de 2008 que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá; y el Decreto Ley No. 9 de 20 de agosto de 2008 que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, y crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad;

c) Lo anterior denota que en efecto existe tal separación en los mandos y escalafones en los servicios especiales de policía, circunstancia que le resta todo sustento al cargo de inconstitucionalidad.

IV. ARGUMENTOS DEL CONSEJO NACIONAL DE TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

La licenciada Alma Montenegro de Fletcher, en su condición de Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, presentó escrito de argumentos (fs. 46-48) en referencia a la demanda de inconstitucionalidad en cuestión. La licenciada Montenegro de Fletcher se aleja de la posición del demandante y en ese sentido sostiene que, en efecto, el espíritu de la norma es la de evitar que todos los servicios de policía estén concentrados en una entidad, que implique una única estructura jerárquica, no obstante, en acuerdo con el criterio del Procurador de la Administración, señala la creación del Servicio Aeronaval no afecta el mandato constitucional, puesto que a través de muchas otras leyes se ordena el resto de servicios de policía de forma separada y con sus respectivos mandos y escalafones tal como señala el art. 310 de la Constitución Política.

Concluye señalando que, la finalidad de agrupar en una misma institución las prestaciones de la policía: aéreo y marítimo, "se justifica atendiendo al manejo integral y de coordinación que debe existir en este tipo de actividad. El moderno concepto de seguridad ciudadana, que hoy acoge la doctrina más actualizada, se cimienta en el fortalecimiento de las instituciones del Estado; dando garantías así a los ciudadanos de una vida digna, que garantice las mejores condiciones para el desarrollo personal, familiar y social".

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Luego de conocidos los argumentos de inconstitucionalidad y las posiciones esgrimidas tanto por el Procurador de la Administración como por los demás intervinientes, en torno a la validez constitucional o no del Decreto Ley No. 7 de 20 de agosto de 2008, procede el Pleno con el examen correspondiente.



El demandante alega que el Decreto Ley que crea el Servicio Aeronaval Nacional lesiona el artículo 310 de la Constitución Política. Afirma que tal violación ocurre ya que acumula en una sola institución poderes de policía que de acuerdo a la disposición constitucional deben ser separados, es decir, conforme a una organización de los servicios de policía con mando y escalafón separados.

Como vemos, la acción de inconstitucionalidad ha sido dirigida en contra del Decreto Ley No. 7 de 20 de agosto de 2008, es decir, en contra de la totalidad de dicho cuerpo normativo. Ahora bien, debe mencionarse que, encontrándose en lectura y discusión el proyecto de resolución de este asunto, fue aprobada en el pleno legislativo la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá. Esta ley dispone en su artículo 89 que es derogatoria del Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008. De manera, pues, que el Decreto Ley demandado ha perdido validez jurídica al haber sido derogado por una ley de superior jerarquía con plenos efectos jurídicos a partir de su promulgación en Gaceta Oficial No. 27411 de 8 de noviembre de 2013.

Siendo así las cosas, el Pleno no puede más que concluir que en el asunto que nos ocupa se ha producido el fenómeno de sustracción de materia, pues se ha perdido el objeto litigioso al haberse extinguido la vigencia del Decreto Ley impugnado. En estos términos se colige, siguiendo los precedentes que en este sentido ha emitido esta Corporación de Justicia, que son del tenor siguiente:

La norma que se demanda de inconstitucional forma parte de un Decreto emitido por el Tribunal Electoral el 8 de julio de 1992, aparecido en el Boletín Tribunal Electoral No. 592 del 9 de julio de 1992, conforme el cual "...se reglamenta la convocatoria y celebración del Referéndum ordenado por la Asamblea Legislativa, mediante Acto Legislativo No. 1 de 29 de junio de 1992, con el fin de aprobar o desaprobar reformas a la Constitución Política", todo ello en ejercicio de la facultad que le otorgó el mismo acto legislativo.

El Referéndum para el que fue dictado el cuestionado decreto se celebró en la fecha indicada, es decir, el 15 de noviembre de 1992, y pasado el mismo, el Decreto No. 28 de 8 de julio de 1992, ha dejado de tener vigencia, pues fue dictado única y exclusivamente para regular dicha consulta popular.

En vista que la acción de inconstitucionalidad persigue corregir las posibles violaciones de la Constitución sobre actos que tengan efectos presentes y futuros, resulta improcedente resolverlo el solicitante (sic), toda vez que ha desaparecido el objeto litigioso planteado en el presente negocio.

Así lo ha reconocido la Corte en reiteradas ocasiones, cuando al analizar este punto ha señalado lo siguiente:

"... para que un acto pueda ser objeto de impugnación y control en la vía constitucional, debe producir efectos jurídicos concretos; además de producirlos al momento en que se promueva la demanda, puesto que de suscitarse lo contrario, carecía de objeto el decidir el fondo de la controversia, ya que mediante un proceso bajo estas circunstancias, no se podría reparar ninguna transgresión del orden constitucional vigente." Corte Suprema, Fallo del 27 de julio de 1992, Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Ulises Manuel Calvo E. en contra del Acto de nombramiento como Alcalde del Distrito de Penonomé del señor Sandino Camargo Santamaría).

Toda vez que las circunstancias del presente negocio se identifican con el razonamiento anterior, el Pleno considera que procede declarar la sustracción de materia e inhibirse de conocer la cuestión de fondo planteada.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia, en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, DECLARA que se ha producido el fenómeno jurídico de la sustracción de materia en la presente demanda de inconstitucionalidad".

(Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto 28 de 8 de julio de 1992 expedido por el Tribunal Electoral, Mag Carlos Lucas López. 15 de septiembre de 1993). (Cfr. Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Acción de Inconstitucionalidad de Eduardo Ríos Molinar vs. Decreto 8 de 18 de julio de 2006, Fallo de 12 de abril de 2007).

Por lo dicho, el Pleno se ve compelido a no pronunciarse en torno a los aspectos sustanciales que han sido propuestos y debatidos a lo largo del presente proceso constitucional, aun cuando esto hubiera sido de notable interés, dada la materia y los planteamientos vertidos, sobre todo para los propósitos democráticos de orden jurídico y social que nuestra justicia constitucional tiene por deber asegurar en asocio a las garantías constitucionales que el Texto Fundamental y el Derecho internacional vinculante en nuestro ordenamiento, establecen. En este caso, tal ejercicio escapa del rango de lo jurídicamente posible en virtud de que, como ya se dijo, se ha producido el fenómeno de la sustracción de materia.

VI. PARTE RESOLUTIVA:



En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que dentro de la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Decreto Ley 7 de 20 de agosto de 2008, se ha producido el fenómeno jurídico de la **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, y en consecuencia, ordena el archivo del expediente.



Notifíquese, archívese y publíquese.

Victor L. Benavides P.
VICTOR L. BENAVIDES P.

Secundino Mendieta

SECUNDINO MENDIETA

Harry A. Díaz

HARRY A. DÍAZ

Luis R. Fábrega S.

LUIS R. FÁBREGA S.

Jeronimo Mejía E.

JERÓNIMO MEJÍA E.

Harley J. Mitchell D.

HARLEY J. MITCHELL D.

Alejandro Moncada Luna

ALEJANDRO MONCADA LUNA

Oyden Ortega Durán

OYDÉN ORTEGA DURÁN

Gabriel E. Fernández

GABRIEL E. FERNÁNDEZ

Y. Y. W.
YANIXSA Y. YUEN
 Secretaria General

COPIA
 De...
 Panamá, 18 de Julio de 2014
 SECRETARÍA GENERAL DE LA
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 Yanixsa Y. Yuen
 Secretaria General

