REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: **FALLO**

Número: **4** ***Referencia:*** **N° 327.03**

Año: **2003** ***Fecha(dd-mm-aaaa):*** **22-12-2003**

Titulo: **ACCION DE INSCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA PARDINI & ASOCIADOS EN REP. DE GEORGE BERMAN ALEMAN CONTRA LA FRASE: "...ACTUARA SIN MAS TRAMITES Y SIN SUJECION A LAS NORMAS QUE SE ESTABLECEN POR MEDIO DE ESE DECRETO..." CONTENIDA EN...**

Dictada por: **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Gaceta Oficial: **24795** ***Publicada el:*** **27-01-2004**

Rama del Derecho: **DER. ADMINISTRATIVO**

Palabras Claves: **Demanda de inconstitucionalidad, Sentencias y fallos judiciales, Corte Suprema de Justicia**

Páginas: **10** ***Tamaño en Mb:*** **1.090**

Rollo: **532** ***Posición:*** **2478**

Las consideraciones antes hechas, nos llevan a la conclusión que la frase "Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien debe satisfacerlas", no violan artículo alguno de la Carta Fundamental.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase: "Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien debe satisfacerlas" contenida en el párrafo final del artículo 1933 del Código Judicial.

Notifíquese, cúmplase y Publíquese en la Gaceta Oficial.

MAG. ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

MAG. GRACIELA J. DIXON C.
MAG. JORGE FABREGA PONCE
MAG. ANIBAL SALAS CESPEDES
MAG. EMETERIO MILLER
MAG. ROGELIO A. FABREGA Z.
MAG. CESAR PEREIRA BURGOS
MAG. WINSTON SPADAFORA F.
MAG. ADAN A. ARJONA L.

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

ENTRADA Nº 327.03
(De 22 de diciembre de 2003)

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA PARDINI & ASOCIADOS EN REP. DE GEORGE BERMAN ALEMAN CONTRA LA FRASE: "...ACTUARÁ SIN MÁS TRÁMITES Y SIN SUJECIÓN A LAS NORMAS QUE SE ESTABLECEN POR MEDIO DE ESE DECRETO..." CONTENIDA EN EL ARTICULO 16 DEL DECRETO 775 DE 2 DE SEPTIEMBRE DE 1960.

MAG. PONENTE: ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO- PANAMA, veintidós (22) de diciembre de dos mil tres (2003).-

Vistos:

La firma forense PARDINI Y ASOCIADOS, actuando en nombre y representación del ingeniero GEORGE BERMAN ALEMÁN, ha interpuesto acción de Inconstitucionalidad en contra de la frase "*...sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establece por medio de este decreto...*" contenida en el artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960.

Dicho artículo establece el procedimiento, trámite y sanción de las infracciones a la Ley N° 15 de 26 de enero de 1959, el cual a la letra dice:

"Artículo 16: La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura actuará sin más trámite y sin sujeción a las normas que se establece por medio de ese Decreto, cuando investigue de oficio las infracciones o violaciones a la Ley 15 de 26 de enero de 1959".

Los hechos que fundamentan dicha acción son los siguientes:

"Primero: El Organo(sic) Ejecutivo, por definición, posee facultades extraordinarias para reglamentar vía decreto ciertos actos.
Segundo: En ejercicio de esta facultad, el Organo (sic) Ejecutivo expidió el Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960 'Por el cual se establece el procedimiento, trámite y sanción de las infracciones a la Ley Número 15 de 26 de enero de 1959'.
Tercero: El Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960 'Por el cual se establece el procedimiento, trámite y sanción de las infracciones a la Ley Número 15 de 26 de enero de 1959', fue promulgado en la Gaceta Oficial N°15,255 del jueves veintiséis (26) de noviembre de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).
Cuarto: Todo Ley, Decreto o Decreto-Ley, obliga tanto a nacionales como a extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República.

Cuarto (sic): El artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960, específicamente la frase '*...actuarán sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establece por medio de ese Decreto*...", viola la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución Nacional".

Disposición Constitucional Infringida y el Concepto de la Infracción:

El recurrente considera que la frase impugnada, violenta lo preceptuado

en el artículo 32 de la Carta Magna. Esta violación se da en razón de lo siguiente:

"la frase... contenida en el artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960, desconoce una de las garantías esenciales amparadas por dicha norma, a saber, la garantía de SER OIDO EN PROCESO. En derecho procesal dicha garantía es conocida como el PRINCIPIO DEL CONTRADICTORIO, BILATERALIDAD o DE DEFENSA, mediante el cual se establece que en cualquier procedimiento ya sea administrativo, civil, penal, policivo, de familia, de comercio, etc, se garantice la presencia de los titulares de los distintos intereses en juego, confrontando sus opiniones, antes de adoptar la resolución respectiva.
Sobre el principio de bilateralidad o contradictorio debemos señalar que el mismo supone la igualdad de las partes, consagra la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y sus derechos. También implica la prohibición de que las autoridades dicten alguna resolución sin que previamente hayan tenido oportunidad de ser oído quienes pudieran verse directamente afectados por ella y se asegura este principio a través de los actos procesales de TRASLADO y NOTIFICACIÓN.

.....

.....En tal sentido, no puede desconocerse que la frase '.....actuará sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establece por medio de ese Decreto...', contenida en el artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960 al consagrar trámite sancionatorio administrativo INOIDA PARTE, riñe con el precepto constitucional citado por carecer dicho trámite DE CONTRADICTORIO; es decir, por original un proceso sin que se produzca la bilateralidad de las partes en conflicto.

El artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960 atribuye a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de Panamá, la facultad de sancionar, cuando se levanta el expediente de manera oficiosa, inoída parte. Es evidente que esta normativa, contenida en un decreto que data de mediados del siglo pasado (1960) no recoge las modernas tendencias procesalistas en torno al debido proceso, las cuales hoy día son consideradas esenciales en la tramitación de cualquier expediente.

Vale la pena aclarar que el Decreto N°775 de 2 de septiembre

de 1960 en sus artículos que van del 1 al 15 consagran el principio de bilateralidad o contradictorio cuando se realiza procedimiento administrativo a instancia de parte afectada o interesada, el cual es cercenado de manera inconstitucional por la frase contenida en el artículo 16 impugnado. En un evidente antagonismo legal con las primeras 15 disposiciones de dicho Decreto, la frase acusada de inconstitucionalidad señala que cuando el procedimiento se efectúe en virtud de la facultad oficiosa que tiene la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de la República de Panamá, de iniciar diligencias por su propia iniciativa, el trámite procesal se efectuará sin sujeción a ninguna de las normas que consagran la bilateralidad procesal.

Debemos señalar que la única diferencia entre una investigación oficiosa y una denuncia a instancia de parte interesada, es el sujeto activo de la relación procesal y ambos trámites deben estar supeditados al principio constitucional del debido proceso legal, específicamente el de contradictorio o bilateralidad, establecido en el artículo 32 de la Constitución nacional. De otra forma estaríamos frente a una autoridad arbitraria".

Posterior a la admisibilidad, de la presente acción de inconstitucionalidad, se dio traslado a la Procuraduría de la Administración, la cual emitió su concepto en los términos que se detallan:

"....

El artículo 32 de la Constitución Política instituye el Principio del Debido Proceso que consiste en 'un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho de recurrir ante los Órganos Jurisdiccionales del Estado...'(Auto de 29 de octubre de 1984, Pleno, Corte Suprema de Justicia).

Aceptamos, sin embargo, que este principio en interpretación extensiva de la Corte Suprema de Justicia, se aplica actualmente a todo proceso.

....

Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas los habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les

brinde la oportunidad de defensa y contradicción..' (Auto de 26 de julio de 1989, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

De lo anterior se desprenden tres garantías que deben ser observadas permanentemente en todo proceso que son:

- El juzgamiento por autoridad competente.
- El cumplimiento de todos los trámites legales establecidos.

.....

- La unicidad en el juzgamiento por la misma causa. (Extraído del Auto de 2 de mayo de 1989 del Pleno de la Corte Suprema).

'La garantía constitucional del debido Proceso comprende:

- El Derecho a la jurisdicción; esto es el derecho que tiene toda persona de poder comparecer al órgano jurisdiccional del Estado, en demanda de justicia, para que se restablezcan sus derechos individuales, cuando considere que los mismos han sido vulnerados.

- La facultad que tiene toda persona de tener conocimiento de la pretensión en su contra, de poder ser oído, de defenderse, pudiendo contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que oportunamente resuelve la causa.

- La sustanciación del proceso ante el juez natural, esto es, que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por aquellos funcionarios judiciales designados por ley, precisa garantía implícita en el artículo 32 del documento constitucional que asegura la imparcialidad del Tribunal que ha de juzgar impidiendo que el curso de la justicia sea alterada mediante designación de jueces 'ad hoc'.

- La observación de un procedimiento establecido por la Ley para el tipo de proceso que se trate, donde se
asegure la defensa en juicio, la bilateralidad de la audiencia y la igualdad de las pates en el proceso. (auto del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechado 20 de febrero de 1984).

La violación de esa garantía se produce precisamente cuando se atenta contra los tres principios básicos que aparecen en el precitado precepto constitucional, es decir, se viola la norma:

a) Si una persona es juzgada por autoridad pública carente de competencia, porque el principio prohíbe expresamente que 'nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente'.

b) Si la autoridad pública al juzgar a una persona no se ciñe estrictamente a los trámites preestablecidos por la Ley, porque el segundo principio establece que toda persona debe ser juzgada 'conforme a los trámites legales'.

c) Si una persona es juzgada nuevamente por el mismo delito, porque el último principio determina que una persona no puede ser juzgada 'más de una vez por la misma causa penal, policiva o

disciplinaria'"(Fallo de 13 de abril de 1983).

Una vez analizado el concepto de debido proceso y las garantías que implica, esta Procuraduría llega a la conclusión que la frase 'actuará sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establecen por medio de ese Decreto...' contenida en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 775 de 2 de septiembre de 1960 sí es violatoria del artículo 32 de la Constitución Política.

.....

El procedimiento le da la oportunidad al denunciante para presentar la denuncia; al denunciado para oponerse a la misma y a ambos para presentar las pruebas que estimen convenientes para probar sus posiciones, garantizándose con ello el CONTRADICTORIO, la BILATERALIDAD y la DEFENSA.

Sin embargo, el artículo 16 del Decreto Reglamentario establece un procedimiento distinto, en los casos en que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura actúe de oficio, indicándose que actuará sin más trámite y sin sujeción a la norma (o procedimiento) que se establece en el decreto reglamentario lo que deja desprovisto al denunciado de las garantías del debido proceso aplicable a todo procedimiento administrativo.

Siendo ello así, la frase 'actuará sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establecen por medio de ese Decreto...' contenida en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 775 de 2 de septiembre de 1960 es evidentemente inconstitucional".

Consideraciones del Pleno:

La disposición que se considera inconstitucional, encierra la imposibilidad de que el acusado haga uso de derechos, tales como el de contradictorio o el de la legítima defensa.

Hay que indicar, que este principio del debido proceso, se aplica a todos los procedimientos, los penales, laborales, administrativos, etc; los cuales deben llevarse a cabo siguiendo los elementos que encierra la garantía del debido proceso.

Este principio de carácter constitucional ha sido recogido incluso en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (22 de noviembre de 1969), específicamente en su artículo 8, el cual indica: *"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 sustentación 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" (Lo subrayado es de la Corte). No obstante lo anterior, es de recordar que el dicho principio es de aceptación universal.

Al respecto el Dr. Pedro Barsallo a indicado lo siguiente:

"Pero si bien con base al texto literal de la Constitución Nacional no encontramos fundamento para sostener que las garantías del "debido proceso legal", estén admitidas de modo expreso y literal en nuestra legislación, no puede desconocerse que en un Estado de derecho, estas garantías son consustanciales con su existencia misma y tampoco pueden continuar considerándose como restringidas exclusivamente para la esfera del proceso penal. Ya el Constituyente de 1972 las amplía para lo policivo y disciplinario, lo que demuestra que no son sólo garantías penales en sentido estricto.

Por el contrario, la doctrina constitucional y procesal moderna propugna unánimemente por la defensa del demandado por medio del reconocimiento de las garantías del debido proceso legal, o sea las seguridades de un procedimiento de toda clase, civil, penal, laboral, o contencioso administrativo o fiscal, ceñido a lo que ordena la Ley positiva y alejado al máximo del proceder arbitrario y desconocedor de los derechos y garantías constitucionales y legales de la parte contra la cual se procede jurisdiccionalmente".(BARSALLO, Pedro A, Derecho Procesal I. Panamá 1999).

En igual sentido, el Dr. Arturo Hoyos, ha indicado:

"De esta forma, nosotros entendemos que la garantía constitucional del debido proceso es una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- 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".

(ARTURO HOYOS, El Debido Proceso. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá-Colombia. 1996, pág. 54).

Es importante recalcar que el tema del debido proceso ha sufrido una evolución, ya que el mismo sólo era aplicado en el derecho penal, sin embargo, con el pasar de los años, la aplicación del mismo se fue dando en todos los diferentes procesos, tomando en consideración el aspecto adjetivo o procesal y el aspecto sustantivo o de fondo que consagra el 'due process of law'.

Y es en razón de ello, que poco a poco, el citado principio es invocado en acciones de amparo de garantías constitucionales, demandas de inconstitucionalidad, etc.

Por otro lado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció al respecto en diversas ocasiones indicando lo siguiente:

"Los actos omitidos, indebida o irregularmente cumplidos, se jerarquizan según su importancia e indispensabilidad en el proceso. La omisión o irregularidad de aquéllos que no pueden faltar por constituir elementos objetivos esenciales para la existencia del proceso regular y legal o que omitidos le apartan de su finalidad, generalmente aparecen conminadas específica y expresamente con la sanción correspondiente. Hay otros que sin ser indispensable, resultan necesarios para garantizar una mejor justicia y otros finalmente, que su omisión o defectuosidad no afecta ni la regularidad del proceso, ni la finalidad de éste. Es decir, pues, que no todo acto omitido; ni todo actuar defectuoso o irregular significa desconocimiento de las normas legales que garantiza la regularidad del proceso legal" (Recurso de Inconstitucionalidad contra la sentencia de la Junta de Conciliación y Decisión n°6. 23 de junio de 1982.

"El sentido y alcance del debido proceso como garantía constitucional es asegurar la efectiva vigencia de los derechos individuales reconocidos por la Constitución Nacional, otorgando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener la tutela jurídica de dichos derechos, por medio de un procedimiento legal previamente instituído, en que se le brinda al peticionario la oportunidad de ser oído, ejercer el derecho de defensa, de producir pruebas o decidir la causa mediante sentencia dentro de un término prudencial" (20 de febrero de 1984).

"El artículo 32 instituye el principio del Debido Proceso que lo constituye un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituído y competente para juzgar y comprender el derecho a la jurisdicción, que es la facultad que tiene toda persona de recurrir ante los órganos jurisdiccionales del Estado en demanda de justicia, es también la facultad que tiene toda persona de tomar conocimiento de la pretensión deducida en su contra, de defender sus derechos, de contar con asistencia letrada, de aportar pruebas y de la observación de un procedimiento que establece la ley y de obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.

No hay pues violación del mencionado artículo 32 tan usado por los miembros del foro en los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, porque se cumplió con las dos exigencias que enseña la norma en comento o sea que hubo autoridad competente y se dieron los trámites de lal Ley.

Habrá violación del artículo 32 cuando no se integra el tribunal conforme lo exige la ley, o cuando se ignore un traslado de ley, o cuando se haya ignorado un trámite de pruebas o de alegatos y en fin, cuando se dicte una sentencia que no sea consecuente de un determinado procedimiento". (Inconstitucionalidad de Gabriel Núñez contra la Junta de Conciliación y Decisión. 29 de octubre de 1984).

Adecuando lo antes descrito, al caso en comento, se nos permite concluir entre otras cosas que con la frase que se demanda de inconstitucional, derechos como el de defensa y contradictorio, encuentran su limitante; y esto es así, ya que, tomando en consideración la forma en que se redactó la norma demandada, se coarta a la persona acusada, el acceso al ejercicio de ciertos derechos y trámites previamente establecidos en la ley, dictados en favor de las partes dentro de los diferentes procesos existentes. Ello trae como consecuencia la vulneración del debido proceso.

Como se dijo anteriormente, el principio del debido proceso ha ido evolucionando hasta el punto de que hoy en día es uno de los principios rectores de los diferentes procesos existentes; y es precisamente en razón de ello, que considera el Pleno de esta Corporación Judicial, que no existe motivo alguno para que el proceso ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, escape del alcance de la ya citada garantía de carácter constitucional.

Una de las consecuencias jurídicas del reconocimiento de este principio en los diversos procesos, es que se hace imprescindible, asegurarle a las partes, el pleno ejercicio de derechos como el de defensa y contradictorio; el derecho a que se escuchen sus descargos, a contradecir y contraprobar.

La conclusión a la que arriba esta Corporación de Justicia, encuentra su sustento jurídico, no sólo en lo reconocido por la doctrina en cuanto al principio del debido proceso, sino en la opinión vertida previamente por la jurisprudencia de este Órgano del Estado; así tenemos que:

> "Esta Superioridad ha señalado sistemáticamente, que la garantía instrumental del debido proceso se orienta a asegurar a las partes de un proceso legalmente constituido, la estricta observancia de los trámites legales, y el hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos". (Demanda de Inconstitucionalidad de 10 de mayo de 2002, contra la Resolución N°137 de 7 de diciembre de 2000 emitida por el Tribunal Electoral).

Todo lo expuesto con anterioridad, nos lleva a concluir que la frase recogida en el artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960, y que se demanda de inconstitucional, no es más que una norma que deniega la justicia; razón por la que evidentemente, contraviene lo consagrado en el artículo 32 de la Carta Fundamental, que recoge el principio del "debido proceso".

Por ello, lo de lugar, es declararlo inconstitucional, y así procede esta Corporación de Justicia.

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 ES INCONSTITUCIONAL, la frase: "*...sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establece por medio de este decreto...*" contenida en el artículo 16 del Decreto N°775 de 2 de septiembre de 1960.

Notifíquese.

MAG. ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

MAG. GRACIELA J. DIXON C. — **MAG. ROGELIO A. FABREGA Z.**

MAG. JORGE FABREGA PONCE — **MAG. CESAR PEREIRA BURGOS**

MAG. ANIBAL SALAS CESPEDES — **MAG. WINSTON SPADAFORA F.**

MAG. JOSE A. TROYANO — **MAG. ADAN A. ARJONA L.**

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General