

27 de Septiembre de 1999.

Advertencia de
Inconstitucionalidad.

Concepto. El Licenciado Gabriel Martínez Garcés, en representación de la empresa Ingeniería, Consultoría y Promociones, contra el numeral 4 del artículo 106 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

En cumplimiento de la providencia de diez (10) de septiembre de 1999, visible a foja 11 del expediente judicial, nos corresponde emitir concepto en relación con la Advertencia de Inconstitucionalidad, que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.

Nuestra intervención la fundamentamos en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 6, del mismo cuerpo de normas.

II. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de Inconstitucionalidad se circunscribe al numeral 4 del artículo 106 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, por la cual se regula la Contratación Pública, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 106. Procedimiento de Resolución.

La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo 105, con sujeción a las siguientes reglas:

...

4. Contra la resolución administrativa no, cabrá ningún recurso y agotará la vía gubernativa.

...¿.

III. La Disposición Constitucional que se dice infringida y su concepto.

La norma constitucional que se considera vulnerada, es la siguiente:

1. El artículo 20 de nuestra Carta Magna, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales¿.

Al explicar la violación de la disposición constitucional citada, la demandante señala que la legislación panameña, en cualquier proceso de naturaleza administrativa, civil, penal, fiscal, de amparo de garantías constitucionales, etc., las partes siempre tienen la posibilidad de presentar recurso de reconsideración o de apelación o de ambos, en contra de la decisión final si consideran que sus derechos están siendo afectados con dicha decisión.

Agrega que al negarle a un contratista del Estado la posibilidad de interponer estos recursos contra la Resolución Administrativa del Contrato, lo coloca en un estado de indefensión ante la entidad contratante, quién es juez y parte en el procedimiento de Resolución Administrativa, y crea una desigualdad jurídica de este contratista frente a cualquier particular en cualquier otro proceso administrativo, que tiene la posibilidad de interponer Recursos de Reconsideración o de Apelación contra la decisión emitida por el ente administrativo. De esta manera, dice, se atenta contra el principio constitucional de igualdad de los panameños ante la Ley, cuyo objetivo es que las leyes que dicte el Estado estén inspiradas en éste principio y que de la aplicación de las normas jurídicas no se produzca una desigualdad.

IV. Examen de constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio respecto a las posibles infracciones al texto constitucional, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de las disposiciones supuestamente infringidas y su concepto, el cual externamos de inmediato:

A nuestro juicio, el numeral 4 del artículo 106 de la Ley 56 de 1995, al establecer que contra la resolución administrativa de los contratos administrativos no cabe ningún recurso y agota la vía gubernativa, no conculca el principio de la igualdad jurídica, y, por tanto, no viola el artículo 20 de la Carta Fundamental.

Sobre el artículo 20 de la Constitución Política, la Honorable Corte Suprema se ha pronunciado en reiterados fallos en cuanto a su alcance y sentido y ha establecido que el principio de igualdad ante la ley implica una aplicación uniforme de la ley ante circunstancias similares.

Nuestro Más Alto Tribunal de Justicia ha aclarado que dicho principio no se refiere sólo a derechos y deberes cívicos-políticos, sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. En este sentido, el Pleno de Corte Suprema ha dicho:

¿...

De donde resulta que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas; y la de no ser discriminados, entre otras cosas, por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, porque como bien afirma Javier Gálvez: la igualdad ante la ley supone ¿una igualdad de posibilidades de actuación¿. (Sentencia del 10 de diciembre de 1993)

Claramente puede observarse, que la norma puesta bajo el estudio y consideración del Honorable Pleno, no señala que algunas personas podrán recurrir contra el acto administrativo que resuelve un contrato administrativo y otras no; sino que ninguna persona podrá interponer recursos, que por regla general se reconocen a los particulares en vía gubernativa, contra dicha resolución de contrato.

Así pues, destaca el hecho que los presupuestos fácticos y jurídicos del tema bajo examen, no guardan ninguna relación con la norma atacada, que tiene el claro fin de garantizar la correcta prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras

contratadas y, en términos generales, el cumplimiento del contrato en beneficio de la sociedad.

Además, el Pleno de la Corte Suprema ha señalado que: ¿...el principio de igualdad ante la ley no es una norma absoluta, sino que esta subordinada a necesidades sociales. Significa igualdad de oportunidades bajo circunstancias iguales¿, y que ¿...el principio de igualdad ante la ley, opera en un ámbito de efectos relativos por encontrarse sujeto a la desigualdad que entraña el interés jurídico de las partes en el proceso¿. (Fallo de 18 de agosto de 1995).

Más que una violación al artículo 20 de la Carta Fundamental, el demandante parece argumentar se ha violado la garantía del debido proceso, en relación con el principio de la doble instancia, contenida en el artículo 32 de ese mismo cuerpo constitucional.

Sobre este punto, son pertinentes las reflexiones que sobre la jurisprudencia nacional hace el Doctor Arturo Hoyos, el cual, al meditar sobre si los procesos de única instancia violan o no la garantía del debido proceso legal, expuso:

¿Cabe preguntarse entonces si el principio de la doble instancia tiene carácter constitucional en nuestro país, es decir, si en todo proceso deben existir necesariamente, por lo menos dos instancias. Hasta ahora, la posición que ha tomado la Corte Suprema de Justicia sobre este punto parece negativa, o sea, que la Corte ha dado una respuesta negativa a la interrogante sobre la existencia del principio de la doble instancia como integrante de nuestro ordenamiento constitucional. Así la C.S.J. en sentencia de 24,V,1977, publicada en la Gaceta Oficial, núm. 18.433, al resolver advertencia de inconstitucionalidad planteada por las sociedades Depcon Panamá Internacional Corp. y Kraft Construction, entre otros, sobre el art. 12 de la ley 7ª de 1975 que señalaba que las decisiones dictadas por las Juntas tenían carácter definitivo, no admitían recurso alguno y producían el efecto de cosa juzgada, sostuvo la Corte que dicha norma no era inconstitucional y que las resoluciones de la Junta constituían `una verdad legal irrecurrible¿.

De acuerdo con el criterio de la Corte, pues, los procesos de instancia única no violan la garantía constitucional del debido proceso legal ya que dentro de este concepto no está integrado el principio de la doble instancia necesaria en todo proceso (el fallo de la Corte confrontó el art. 12 de la ley 7ª de 1975 con el art. 31 de la Constitución y el art. 192 de la misma equivalente al art. 207 de la numeración actual anteriormente citados¿ (El Debido Proceso. Bogotá, Edit. Temis. 1998, pág. 73).

Así pues, el principio de doble instancia, el cual busca garantizar la igualdad jurídica de las partes y el principio de la defensa, no se encuentra recogido en la Constitución, de lo cual se colige que es el legislador, con fundamento en las necesidades y requerimientos sociales, quien establecerá aquellas situaciones en donde se le concederá a las partes el uso de este derecho.

Por último, debe destacarse que esta norma tampoco niega el acceso a la administración de justicia a los afectados con estas decisiones de la Administración, pues la misma establece, al decir que no cabe recurso alguno y se entiende agotada la vía gubernativa, que este tipo de resoluciones serán recurribles, en todo caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Por todo lo anterior, esta Procuraduría solicita a los Magistrados que componen el Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaren que NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 4 del artículo 106 de la Ley N°56 de 27 de

diciembre de 1995, toda vez que no viola el artículo 20 ni ninguna otra norma de la Constitución Política de la República.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración
AMdeF/17/bdec.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General.