

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 099

Panamá, 15 de febrero de 2012

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **Samuel Quintero Martínez**, actuando en su propio nombre y representación, contra la frase "que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial", contenida en el **artículo 232 del decreto ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno 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 acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Frase acusada de inconstitucional.

La parte actora solicita que se declare inconstitucional la frase "que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial", contenida en el artículo 232 del decreto ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, "por el cual se expide el reglamento de tránsito vehicular de la República de Panamá, cuyo texto completo indica lo siguiente:

"Artículo 232. El recurso de apelación deberá ser interpuesto al momento de la notificación, expresando la palabra 'APELO' o mediante escrito dentro de las veinticuatro (24) horas hábiles siguientes a la notificación que deberá

ser sustentado mediante apoderado judicial."

II. Norma constitucional que se aduce infringida.

La parte demandante aduce la infracción del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el cual señala que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A juicio del demandante, el texto de la frase demandada como inconstitucional crea una desigualdad jurídica entre las partes sometidas a controversia en un proceso de tránsito, puesto que obliga al que apela de una resolución de primera instancia a sustentar su posición mediante apoderado judicial, mientras que a la contraparte se le otorga la posibilidad alterna de presentar su escrito de oposición por sí mismo o a través de apoderado judicial. Por consiguiente, al restringirle al recurrente su intervención en la segunda instancia del proceso a la posibilidad de hacerlo únicamente por medio de abogado, se le da un trato de desigualdad procesal (Cfr. foja 1 y 2 del expediente judicial).

Como parte del debate jurídico planteado, resulta importante resaltar que el proceso administrativo sobre accidentes de tránsito regulado en el decreto ejecutivo 640 de 2006, es fundamentalmente oral y de rápida tramitación, y en la mayoría de los casos, dentro del mismo intervienen de manera personal, los propietarios o conductores de los vehículos involucrados en un hecho de tránsito, no

exigiéndose de manera alguna la intervención de un apoderado judicial. Este procedimiento es de naturaleza policiva y no es susceptible de conocimiento por parte de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, según lo dispone el numeral 2 del artículo 28 de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946.

Es en este contexto que debe analizarse el cargo de violación que hace la parte accionante en relación al artículo 19 del Texto Constitucional, relativo al principio de igualdad ante la Ley, puesto que, según observa este Despacho, dentro del marco de la formalización del recurso de apelación que se puede interponer en contra de las resoluciones de los juzgados de tránsito y autoridades municipales, el artículo 232 del mencionado decreto ejecutivo 640 de 2006, establece que quien recurre debe hacerlo mediante apoderado judicial, a diferencia de lo que sucede con la contraparte, que puede presentar su escrito de oposición a este recurso, actuando por sí misma o a través de apoderado judicial, tal como lo prevé el artículo 233 del mismo cuerpo normativo, lo cual conduce a una innegable desventaja procesal para la parte apelante cuando ésta no tenga la capacidad económica para sufragar dicha representación judicial; de allí que la frase acusada no debe ser interpretada de forma restrictiva y aislada, sino de manera armónica con el resto del texto legal del cual emerge.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta oportuno citar el contenido del citado artículo 233, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 233. El escrito de sustentación de la apelación deberá ser presentado ante la autoridad de primera instancia dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la providencia que admite el recurso de apelación. Vencido el término del apelante, le corresponderá a la parte opositora dentro del mismo término de días presentar su escrito de oposición, el cual podrá hacer en su propio nombre o a través de apoderado judicial."

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, coincidimos en este caso con el planteamiento que hace el accionante en el sentido que se introduce una injustificada distinción entre las partes, puesto que procesalmente éstas deben encontrarse en un plano de igualdad de condiciones, por lo que la situación planteada en la frase atacada de inconstitucional rompe con los principios de igualdad y de contradicción que deben prevalecer en todo tipo de proceso.

La igualdad ante la ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por lo que ninguna ley formal o material, en este caso representada en un decreto ejecutivo, no puede regular en forma distinta situaciones semejantes o iguales, salvo que ello se encuentre debidamente justificado; por tanto, ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse diferente trato.

Con relación a lo previamente señalado, el autor español Joan Picó I Junoy, en su obra "Las Garantías Constitucionales del Proceso", señala que dentro del derecho a un proceso con todas las garantías encontramos el derecho a la igualdad de armas procesales, que no es más que la exigencia de que las

partes cuenten con medios parejos de ataque y defensa, ya que para evitar el desequilibrio entre las partes es necesario que ambas dispongan de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación. (PICÓ I JUNOY, Joan, "Las Garantías Constitucionales del Proceso", J.M. Bosch Editor, pág. 131-132).

En ese mismo orden de ideas, en fallo de 28 de diciembre de 1993, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, cita la obra del doctor César Quintero, titulada "Derecho Constitucional", para explicar en qué consiste el derecho que consagra el artículo 19 de la Constitución Nacional. A continuación, la parte del pronunciamiento que a su vez transcribe lo señalado en dicha obra:

"El doctor César Quintero, en su obra Derecho Constitucional, al comentar el artículo 21 de la Constitución de 1946, que es ahora el artículo 19 de la Constitución vigente, expone:

'Todo lo expresado indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. El distingo entraña una limitación o restricción injustas; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, con el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar. Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas'.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la República de Argentina, 'en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.

..." (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, t. I, Costa Rica, 1967, p. 140-142).

Bajo el mismo criterio, esa alta corporación de justicia, en sentencia de 18 de marzo de 1993, indicó lo siguiente en relación con el principio de igualdad ante la ley:

"Se tiene entonces que la base del principio de igualdad ante la ley debe encontrarse en otra posición dogmática. En efecto, tal como puntualizó la Corte Suprema en la aludida sentencia de 18 de marzo de 1993, la igualdad ante la ley 'no se refiere solo a los 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, añadimos nosotros.

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.' (op. cit. p. 258).

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual." (Lo subrayado es nuestro).

A juicio de esta Procuraduría, de las citas doctrinales y jurisprudenciales anteriores, relativas al alcance e interpretación del artículo 19 de la Constitución Política de la República, se desprende que el mismo prohíbe la adopción de fueros y privilegios personales, que son aquellos que se otorgan para distinguir a una persona frente a otra que está en una misma condición, cosa que precisamente ocurre con la aplicación de la frase acusada de inconstitucional, ya que como ha quedado dicho, dentro del procedimiento administrativo de tránsito los sujetos procesales, es decir, propietarios, conductores o cualquier persona involucrados en un hecho de tránsito, son exactamente iguales ante la ley.

Por otra parte, la situación de desigualdad procesal que provoca dentro del procedimiento administrativo de tránsito la frase "que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial", sin lugar a dudas también afecta el principio del debido proceso que consagra el artículo 32 de la Constitución Nacional, debido que se vulnera el equilibrio que debe regir entre las partes en conflicto, en cuanto a la posibilidad de interponer las acciones y defensas que ofrece este procedimiento especial para salvaguardar sus pretensiones, en

particular el recurso de apelación presentado, en los términos establecidos en el reglamento que regula la materia.

La reiterada jurisprudencia de esa Corte, en Pleno, ha expresado que en el curso del proceso las partes tienen que gozar de iguales oportunidades para su defensa y que, así mismo, deben prohibirse los procedimientos privilegiados que impliquen un desmejoramiento procesal o desventaja de alguna de las partes (Cfr. sentencia del Pleno de 13 de septiembre de 1996).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite concluir que la frase acusada de inconstitucional por el licenciado Samuel Quintero Martínez, efectivamente lesiona los artículos 19 y 32 contenidos en nuestra Constitución Política.

En atención al análisis que precede, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **ES INCONSTITUCIONAL** la frase "que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial", contenida en el artículo 232 del decreto ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 41-12-I