

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 200

Panamá, 3 de mayo de 2013

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

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

La firma forense Berríos & Berríos, actuando en representación de **Rubén Darío Tejedor y Raquel Rivera de Tejedor**, advierte la inconstitucionalidad del artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, "**Por la cual se aprueba el Código Administrativo de la Nación.**"

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

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 advertencia de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma advertida de inconstitucional.

La firma forense Berríos & Berríos, actuando en representación Rubén Darío Tejedor y Raquel Rivera de Tejedor, advierte la inconstitucionalidad del artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de agosto de 1916, "Por la cual se aprueba el Código Administrativo de la Nación", el cual fue subrogado por el artículo 3 de la Ley 58 de 10 de abril de 1919, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 962. La Policía prestará protección a las propiedades del mismo modo que a las personas; impedirá que ellas sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho, y conocerá de las faltas por ataque a las mismas propiedades en los casos no definidos en el Código Penal y que se determinan en el presente Código.

Parágrafo: En los casos de este artículo los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario, y

practicarán inspecciones oculares, sin pérdida de tiempo, para el mejor esclarecimiento de los hechos.”

A juicio de los accionantes, la norma legal advertida como inconstitucional va a ser aplicada dentro del proceso de lanzamiento por intruso promovido por el Banco General, S.A., en contra de los ocupantes de la finca 93854, inscrita en el Registro Público en el rollo 2795, documento 6 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, que corresponde a la casa D-13, Urbanización Dos Mares, calle Circunvalación (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

Según exponen los advirtientes, el artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto 1916, subrogado por el artículo 3 de la Ley 58 de 10 de abril de 1919, contraviene los siguientes preceptos constitucionales:

1. El artículo 19 que establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

2. El artículo 32, según el cual nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial); y

3. El artículo 47, relativo a la garantía de que el Estado reconoce la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones constitucionales que estima infringidas, la apoderada judicial de los demandantes señala que el artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprueba el Código Administrativo, vulnera las normas antes indicadas, pues, a su juicio, impide que la autoridad de Policía se someta al mandato constitucional que reconoce el derecho a la igualdad de las partes, ya que en lo referente al proceso que nos ocupa, a

quienes resulten afectados con las medidas administrativas que se puedan adoptar, debería garantizársele la concurrencia al proceso, así como la oportunidad de defenderse en un plano de completa igualdad, sin la existencia de fueros o privilegios a favor de unos y restricciones para otros (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, los activadores constitucionales estiman que la norma impugnada coloca en total indefensión a la parte contra la cual se dirigen las actuaciones administrativas, desconociéndose con ello la garantía constitucional del debido proceso, el cual impone a las autoridades la obligación de juzgar conforme a los trámites previstos en la Ley, es decir, brindándoles a las partes, entre otras cosas, la oportunidad de concurrir al proceso; conocer los hechos formulados en su contra; presentar los argumentos correspondientes y practicar todas aquellas pruebas que considere necesarias para su defensa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Finalmente, aducen que de aplicarse la norma advertida se produciría una violación al derecho de propiedad privada, ya que no se le brindaría a la parte afectada con la aplicación de la misma la oportunidad de defenderse y justificar la titularidad legítima del bien (cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinado el contenido de la advertencia de inconstitucionalidad en estudio, esta Procuraduría considera que la misma resulta no viable por las siguientes razones de forma y de fondo:

A. Razones de Forma:

Según reiterada jurisprudencia del Pleno de esa Alta Corporación de Justicia, las advertencias de inconstitucionalidad deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a las acciones de inconstitucionalidad, por lo que a las mismas les resulta aplicable el contenido normativo del artículo 2560 del Código Judicial

que, además de establecer los requerimientos específicos que deben reunir éstas últimas, señala que dichas acciones deben cumplir los “requisitos comunes a toda demanda”.

Siendo ello así, observamos que la advertencia ensayada tiene los siguientes defectos de forma:

1. La apoderada judicial del actor carece de legitimidad de personería para actuar en su nombre y representación.

1.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 619 del Código Judicial, todo el que haya de comparecer a un proceso deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial constituido con arreglo a las formalidades y requisitos legales, lo que implica que junto con la demanda se tiene que presentar el poder especial que le otorga el actor a su abogado, para que, actuando en su nombre y representación, éste interponga la acción de que se trate.

Al respecto, se observa en la parte introductoria de la presente advertencia de inconstitucionalidad, el Doctor Julio E. Berríos, de la firma forense Berríos & Berríos, expresa que actúa en nombre y representación de **Rubén Darío Tejedor y Raquel Rivera de Tejedor**; sin embargo, en el expediente judicial no consta que estos últimos le hayan otorgado poder alguno a la mencionada firma forense para interponer la acción objeto de análisis (Cfr. fojas 2 a 15 del expediente judicial); omisión que, conforme al criterio expuesto en Sentencia de **4 de septiembre de 2012**, impide al Pleno de ese Alto Tribunal darle curso a la misma.

Veamos:

“El Pleno procede inmediatamente a revisar el escrito contentivo de la advertencia de inconstitucionalidad a fin de determinar si cumple con los requisitos establecidos por el ordenamiento procesal patrio, la Constitución Nacional y la jurisprudencia emitida al respecto.

Hecho el estudio del libelo contentivo de la advertencia de inconstitucionalidad, observa esta Superioridad que la demanda no puede ser admitida por las siguientes consideraciones.

...
...se aprecia que el Lic. Carlos Carrillo Gomila, dice actuar en representación de la sociedad Magic Game Inc., S.A.; sin embargo no aportó poder alguno o copia autenticada del mismo, que acredite que efectivamente el dignatario o representante legal de la empresa, le haya dado poder para que la represente en el proceso o en esta incidencia. Téngase presente que aún cuando las advertencias surgen de un proceso en curso, las mismas son decididas por una autoridad judicial distinta a la que resuelve el proceso, como lo es el Pleno de la Corte, por lo que resulta necesario acreditar ante esta autoridad judicial, mediante el poder especial o general, o copia autenticada del mismo, su mandato, tal como lo prevé los artículos 619 y 626 del Código Judicial que son del tenor siguiente:

Artículo 619. ...

Artículo 626. ...

En vista que el Lic. Carlos Carrillo Gomila, no presentó poder ni copia autenticada del mismo que acredite que hace uso del mandato conferido por la empresa Magic Game Inc., S.A., mal puede esta Corporación de justicia darle curso a la advertencia en estudio.” (El subrayado es nuestro).

De acuerdo con el pronunciamiento citado y tal como lo ha observado esta Procuraduría, la falta del documento idóneo que acredite el carácter con que la firma forense Berríos & Berríos se ha presentado ante el Tribunal con la finalidad de instaurar la advertencia de inconstitucionalidad bajo examen, imposibilita impartirle a la misma el trámite procesal correspondiente.

1.2 Por otra parte, **pero igualmente dentro del ámbito de la falta de legitimación procesal advertida**, anotamos otro elemento que impide al Tribunal conocer la acción bajo examen, que consiste en el hecho de que Rubén Darío Tejedor y Raquel Rivera de Tejedor no han acreditado su condición de Presidente y Representante Legal de la empresa Inversiones y Capitales Universales Rakeru, S.A.; tal como lo plasma la firma forense Berríos & Berríos en la advertencia de inconstitucionalidad, concretamente en el apartado en el que se describen las partes que intervienen, pues, en el expediente no aparece la certificación del Registro Público a la que se refiere el artículo 637 del Código Judicial, la cual es

necesaria para acreditar la **existencia de la sociedad y que los poderdantes están facultados para otorgar poderes especiales** a nombre de dicha persona jurídica. El artículo 637 del Código Judicial, es del siguiente tenor:

“Artículo 637. Para comprobar la existencia legal de una sociedad, quién tiene su representación en proceso, o que éste no conste en el Registro, hará fe el certificado expedido por el Registro dentro de un año inmediatamente anterior a su presentación.”

1.3 En relación con lo anterior, estimamos pertinente anotar que la firma forense que dice actuar como apoderada judicial de la parte accionante tampoco ha acreditado la legitimación en la causa o el interés que Inversiones y Capitales Universales Rakeru, S.A., podría tener para presentar la advertencia de inconstitucionalidad que nos ocupa durante el desarrollo del proceso de lanzamiento por intruso promovido por el Banco General en contra de los ocupantes de la finca 93854, inscrita al rollo 2795, documento 6, que corresponde a la casa D-13, Urbanización Dos Mares, calle Circunvalación, lo que hace que dicha acción resulte no viable.

2. La acción ensayada incumple con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 665 del Código Judicial.

Según observa este Despacho, la advertencia de inconstitucionalidad en estudio, también incumple con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 665 del Código Judicial, ya que en la misma se omite incluir los datos personales de los demandantes, quienes dicen actuar en su condición de dignatarios de la sociedad Inversiones y Capitales Universales Rakeru

, S.A. Concretamente nos referimos al número de cédula de identidad personal de cada uno de ellos, la habitación, oficina, vecindad o domicilio en donde pueden ser localizados. Tal información tampoco fue especificada respecto de la firma forense que los asiste judicialmente (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, estas consideraciones de forma hacen que la advertencia de inconstitucionalidad bajo examen resulte no viable.

B. Razones de Fondo.

Al analizar la presente advertencia de inconstitucionalidad desde la perspectiva de las razones de fondo que la sustentan, esta Procuraduría estima oportuno señalar que la actora incurre en el error de identificar como objeto de su demanda una norma que no tiene carácter sustantivo, como en efecto veremos a continuación.

Conforme observamos, el artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprueba el Código Administrativo, subrogado por el artículo 3 de la Ley 58 de 10 de abril de 1919, norma advertida de inconstitucional, es una disposición adjetiva o procedimental que se encuentra inserta en dicho cuerpo legal dentro del Parágrafo Primero del Capítulo Primero del Título II, relativo a la Policía Moral, el cual, a su vez, forma parte del Libro Tercero de Policía.

Sobre el particular, resulta de interés indicar que el artículo 859 del mencionado Código establece que la Policía puede ser Moral y Material; y, refiriéndose a la primera, señala que tiene por objeto mantener **el orden, la paz y la seguridad**. En este sentido, el artículo 860 del mismo cuerpo normativo indica que la Policía Moral se divide en **a) preventiva**, que tiende a evitar la comisión de delitos culposos, contravenciones o faltas; **b) la represiva**, que impide con la fuerza la continuación del delito comenzado y no consumado; **c) judicial**, que coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes; y **d) correccional**, que impone los castigos por las contravenciones; es decir, la infracción de los preceptos de Policía.

En este orden de ideas, el artículo 862 de la citada excerpta establece **que son jefes de Policía**, “*el Presidente de la República en todo el territorio de ésta,*

*los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, **los Corregidores en su Corregimientos y Barrios**, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones.*" (El subrayado es nuestro).

En este contexto, podemos señalar que el artículo 962, advertido de inconstitucional, no es más que una norma que adscribe competencia a la Policía, al indicar que ésta "...prestará protección a las propiedades del mismo modo que a las personas; impedirá que ellas sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho..."; de manera tal que, en la situación particular en que se haya involucrada la parte advirtiente, dicha competencia residiría en el Corregidor de Bethania, por ser el Jefe de Policía que conoce del proceso de lanzamiento por intruso al que accede la advertencia de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

La opinión anterior igualmente se infiere del contenido del artículo impugnado, cuando en éste también se indica que la Policía "...conocerá de las faltas por ataques a la mismas propiedades en los casos no definidos en el Código Penal y que se determinan en el presente Código."

De igual manera, puede añadirse que el artículo en referencia, además de ser una norma adjetiva, puesto que atribuye competencia a las autoridades de Policía bajo los parámetros antes indicados, también les confiere la potestad para adoptar "...un procedimiento breve y sumario, y practicarán (sic) inspecciones oculares, sin pérdida de tiempo, para el mejor esclarecimiento de los hechos."

En atención a lo expresado, es posible determinar que la disposición advertida de inconstitucional tiene por objeto: **a) fijar jurisdicción y competencia a las autoridades de Policía** para proteger la propiedad privada, y para conocer de las faltas por los ataques a la misma en los casos no tipificados en el Código Penal y; **b)** establecer el carácter breve y sumario que debe tener el procedimiento

para atender dichas faltas, es decir, la ritualidad y conducción del proceso; por consiguiente, se trata de una norma de carácter adjetivo que no puede ser objeto de acciones como la ensayada, tal como ha sido reconocido en la doctrina y la jurisprudencia patria, como se expondrá a continuación.

El Doctor Edgardo Molino Mola en su obra La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado, al referirse a las normas que no son susceptibles de ser advertidas señaló lo que a continuación se transcribe:

“Otra cosa es que existan normas legales que por su naturaleza no pueden ser advertidas dentro de un proceso, y esto lo ha explicado muy bien la Corte Suprema. Un ejemplo de ello es la sentencia de 30 de diciembre de 1996, en que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, dijo a este respecto:

‘En este orden de ideas, tales normas deben poseer la virtualidad de ser aplicables en la solución de la pretensión procesal de origen: ello requiere que las normas jurídicas que se advierten deben ser de aquellas que consagran derechos subjetivos o imponen obligaciones... Resulta evidente que si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería entonces la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional que dispone sustanciarlo hasta el momento de citar sentencia.

Se puede advertir entonces que no son susceptibles de consulta o advertencia, entre otras, las siguientes categorías de normas:

1. Las de organización de los tribunales;
2. Las que fijan jurisdicción o competencia;
3. Las que establecen términos y traslados;
4. Las que regulan la conducción del proceso;
5. Las de ejecución de sentencias;
6. Normas favorables al reo;
7. Las que no decidan la causa.’

Esta sentencia es de singular importancia...” (Edgardo Molino Mola. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 418). (El subrayado es de esta Procuraduría).

El criterio anterior, ha sido confirmado por el Pleno de esa Alta Corporación de Justicia a través de la Sentencia de 21 de febrero de 2003, que en su parte medular es del tenor siguiente:

“Una vez efectuado un análisis de la advertencia interpuesta, el Pleno concluye que la lectura del artículo advertido, demuestra que se trata de una norma de estricta naturaleza adjetiva, concerniente a la ritualidad procesal cuyo objeto es el de regular ciertas etapas procesales, lo que las excluye del ámbito de procedibilidad reservado a esta iniciativa constitucional.

Cabe señalar que la jurisprudencia del Pleno de la Corte en reiteradas ocasiones ha sostenido con respecto a las normas procesales o adjetivas que, salvo excepciones, no pueden ser objeto de advertencias de inconstitucionalidad, por no ser aplicables para resolver el fondo de la controversia. En este sentido, el Pleno en la resolución de 3 de agosto de 1998 señaló lo siguiente:

‘para que la consulta sea decidida, en cuanto al fondo, resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa y, excepcionalmente, normas de contenido procesal, como la que nos ocupa, cuando la misma le ponga fin a la causa o imposibilite su continuación. Dentro de este contexto, por lo tanto, para el Pleno resulta evidente que las normas jurídicas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben de ser aquéllas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquellas que gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia, como tuvo ocasión de señalar este Pleno, en sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de enero de 1997, 19 de enero de 1998 y de 5 de junio de 1998.’(Registro Judicial de agosto de 1998, págs. 144 y 145)’

...

En consecuencia, EL PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por la firma Botello, Aparicio y

Asociados, actuando en nombre y representación de Graciela Arosemena de Guillén, contra el artículo 2268 del Código Judicial, dentro del proceso penal que se le sigue por el delito contra el patrimonio, en el Juzgado Municipal del Distrito de Chitré.” (El subrayado es nuestro).

Dentro de las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría puede concluir en que la disposición que aparece advertida como inconstitucional, no es una norma sustantiva idónea que sirva para decidir la pretensión de la recurrente, sino que, como hemos visto, debido a su naturaleza adjetiva tiene como finalidad fijar la competencia de las autoridades de Policía para conocer de las faltas por la perturbación a las personas y a su propiedad en los supuestos no establecido en el Código Penal, y establecer las directrices del procedimiento que se desarrolle para tal fin, por lo que de manera alguna puede entenderse que le ponga fin al proceso ni imposibilite su continuación, de ahí que en atención a tal circunstancia, y al incumplimiento de los requisitos de forma que anteriormente hemos indicado, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **NO VIABLE** la advertencia de inconstitucionalidad presentada por la firma forense Berríos & Berríos, en representación de Rubén Darío Tejedor y Raquel Rivera de Tejedor en contra el artículo 962 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, subrogado por el artículo 3 de la Ley 58 de 10 de abril de 1919.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 271-13- I