

  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**PLENO**



**Panamá, veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012).**

**VISTOS:**

El Licenciado Samuel Quintero Martínez, ha presentado demanda de inconstitucionalidad en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declare que es inconstitucional el mandato imperativo contenido en la frase que se lee “que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial”, que forma parte del artículo 232 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, y que fue publicado en la Gaceta Oficial 25,701 de 29 de diciembre de 2006.

**HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA**

La parte accionante como fundamento de su demanda, establece que en la Gaceta Oficial No.25,701 de 29 de diciembre de 2006, fue publicado el Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá”.

Manifiesta que en el Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, mediante el Título V (Procedimientos), Capítulo II (De los Accidentes de Tránsito), Sección 4 (De la Apelación de las Resoluciones de los Juzgados de Tránsito), se estableció en el artículo 232 que el recurso de apelación (contra la resolución de primera instancia) 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.

Continua señalando que el artículo 232 exige, a través de tal precepto y de modo imperativo, que la sustentación de la apelación (contra la resolución de primera instancia) sea a través de apoderado judicial. Sin embargo, en el segundo párrafo del artículo 233, del mismo Decreto Ejecutivo, se establece la posibilidad para la parte opositora, de presentar su escrito de oposición, el cual “podrá” alternativamente hacer en su propio nombre o mediante apoderado judicial.

Considera el accionante que con la expresión que se lee “que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial” del artículo 232 y con la frase que se lee “...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” contenida en el artículo 233, se crea un tratamiento desigual para las partes procesales. De este modo, se establece la carga para el apelante de hacer valer su inconformidad a través de apoderado judicial, pero no así para la opositora que puede hacerlo por sí misma o valerse también de un profesional del derecho.

Finalmente establece que el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá establece, de modo imperativo, que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

#### **DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL INFRINGIDA Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El activador constitucional cita la infracción del artículo 19 de la Constitución

Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa por comisión, ya que crea una desigualdad jurídica sobre las partes sometidas a la controversia.

Es así que el demandante manifiesta que la frase acusada de inconstitucional, que se lee “que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial”, contenida en el artículo 232, obliga jurídicamente al que apela de una resolución de primera instancia a sustentar su postura mediante apoderado judicial, dándole así un trato desigual o distinto al recurrente, cuando la norma posterior, es decir, el artículo 233 le permite a su contraparte, al opositor, presentar su escrito de oposición, el que podrá hacer en su propio nombre, es decir, sin apoderado judicial. El artículo 232 infringe la norma constitucional al no tratar bajo igualdad procesal a las partes y restringir al apelante su participación por medio de abogado y ampliando la posibilidad alterna, en el opositor, de oponerse con abogado o por sí mismo.

#### **OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración rindió concepto mediante la Vista Número 099 de 15 de febrero de 2012, en el cual señala que 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 policial 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.

Considera el citado funcionario que, en ese contexto 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, 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 los 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.

Manifiesta la Procuraduría de la Administración que las partes 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.

A juicio de la Procuraduría, de las citas doctrinales y jurisprudenciales relativas al alcance e interpretación del artículo 19 de la Constitución política de la República, se desprende que el mismo prohíbe la adopción de fúeros 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.

Finalmente establece que reiterada jurisprudencia de esta 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.

## DECISIÓN DEL PLENO DE LA CORTE

Una vez expuestos los argumentos del demandante, y el concepto vertido por el Procurador de la Administración, entra el Pleno a considerar la pretensión que se formula en la demanda.

La parte actora señala que la frase "que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial" y que forma parte del artículo 232 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, es violatoria del artículo 19 de la Constitución Política.

La norma antes mencionada es del siguiente tenor literal:

"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." (Lo subrayado es del Pleno)

La demandante considera que la frase acusada de inconstitucional, al obligar al apelante de una resolución de primera instancia a sustentar el recurso mediante apoderado judicial, crea un trato desigual o distinto al recurrente, cuando la norma posterior, es decir, el artículo 233 le permite a la contraparte, presentar su escrito de oposición en su propio nombre, es decir sin apoderado judicial, o con apoderado judicial.

Por su parte el Procurador de la Administración, considera que el artículo 19 de la Constitución Política de la República, 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 ocurre con la aplicación de la frase acusada de inconstitucional.

El Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

"Artículo 19. No habrá fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

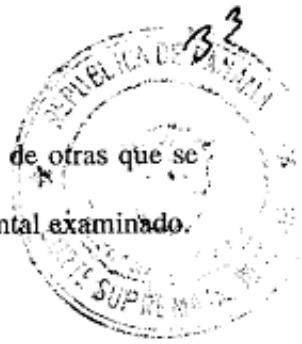
Esta norma prohíbe dos situaciones específicas, los fueros y privilegios personales y la discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Al respecto se ha pronunciado el Pleno, señalando que "es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia ha examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política, y ampliado la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Así, en pronunciamientos recientes, la Corte ha señalado que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.

El referido Artículo tiene como finalidad evitar que se produzcan situaciones incómodas e injustas producto de un privilegio otorgado sin causa válida a una persona, o grupo de personas." (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 29 de diciembre de 2004).

En jurisprudencia reiterada también se ha señalado que lo que busca la norma antes referida es evitar que se establezcan distinciones entre personas, tanto naturales como jurídicas, o grupo de personas que se encuentren en las mismas condiciones o circunstancias. En consecuencia, cualquier disposición legal o acto de autoridad que

desmejore la condición de una persona o grupos de personas respecto de otras que se encuentren en igualdad de condiciones, vulneraría el precepto fundamental examinado.



La doctrina y jurisprudencia constitucional, han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionada con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental; en tal sentido y en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, se aclara que la palabra fuero que además de privilegio, significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas, puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 20 de diciembre de 1999).

La norma constitucional en referencia es del siguiente tenor literal:

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.

El principio de igualdad consagrado en el precepto constitucional citado, ha dicho la Corte, entre otros fallos, el de 30 de abril de 1998, que se encuentra íntimamente ligado al mandato contenido en el artículo 19 de la Constitución Política, prohibición de fueros y privilegios, cuya vulneración también se denuncia, por parte de la Procuraduría de la Administración, razón por lo cual se analizan ambas disposiciones

constitucionales aplicando el principio de universalidad que señala el artículo 2557 (2566) del Código Judicial. (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 29 de enero de 2001).



De lo anterior se tiene que, la prohibición que consagran las normas constitucionales examinadas es de aplicación, ya sea que se afecte una persona de manera singular, o un grupo de personas que pueden ser naturales o jurídicas, que es el caso que nos ocupa, puesto que la frase que se dice inconstitucional afecta al apelante de una resolución de primera instancia, ya que lo obliga a sustentar el recurso mediante apoderado judicial, cuando la norma posterior le permite a la contraparte, presentar su escrito de oposición en su propio nombre, es decir, sin apoderado judicial o le otorga la posibilidad de presentar su oposición a través de apoderado judicial, lo que a todas luces crea un privilegio a favor de esta última.

Por otro lado, debemos resaltar que compartimos lo expuesto por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que las partes 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.

De igual manera compartimos lo expresado por el Procurador, respecto a que 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 afecta el principio del debido proceso que consagra el artículo 32 de la Constitución Nacional, toda vez que, 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.

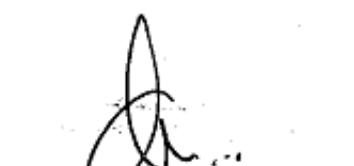
Dado que el cargo anterior ha sido probado, el Pleno considera que lo procedente es declarar inconstitucional la frase impugnada.

En virtud de lo anteriormente 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 "...que deberá ser sustentado mediante apoderado judicial..." y que forma parte del artículo 232 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial 25,701 de 29 de diciembre de 2006.

**Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.**



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO

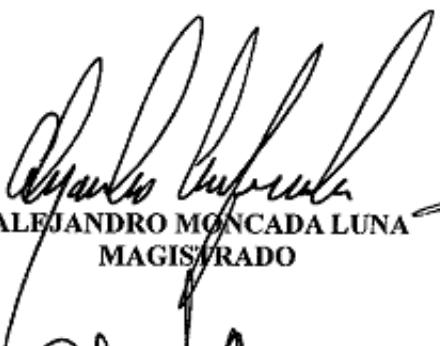


LUIS MARIO CARRASCO  
MAGISTRADO

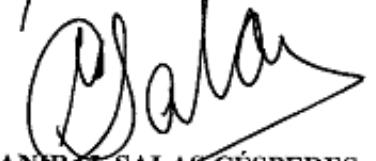


HARLEY J. MITCHELL D.  
MAGISTRADO



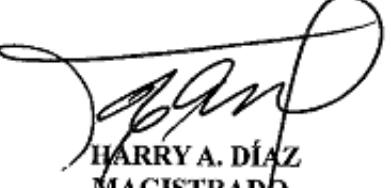
  
ALEJANDRO MONCADA LUNA  
MAGISTRADO

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN  
MAGISTRADO

  
ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
MAGISTRADO

  
VÍCTOR L. BENAVIDES P.  
MAGISTRADO

  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
MAGISTRADO

  
HARRY A. DÍAZ  
MAGISTRADO

  
CARLOS H. CUEVAS  
SECRETARIO GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 20 días del mes de noviembre  
año 2012 a las 4:00 de la mañana  
Notifico al Procurado de la resolución anterior  
  
Firma del Notificado