

Panamá, 18 de octubre de 2004.

Ingeniero
ABDIEL B. CANO G.
Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura
Ministerio de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir como consejeros jurídicos a los servidores públicos administrativos, conforme a lo establecido en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 8 de 22 de julio de 2000, tenemos a bien dar respuesta a la nota JTIA-340-2004, de 8 de septiembre de 2004, por la cual solicitó nuestra opinión con relación a si la frase *“sin sujeción a las normas que se establecen por medio de este Decreto”*, contenida en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°775 de 2 de septiembre de 1960, que establece el procedimiento a seguir para el trámite de denuncias y sanciones por infracciones a la Ley 15 de 26 de enero de 1959, faculta a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura a sancionar al investigado omitiendo el proceso recogido en los artículos 2,4,5,6,7 y 8 del mencionado Decreto.

La norma en referencia es del siguiente tenor:

“Artículo 16. La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura actuará sin más trámites y sin sujeción a este Decreto, cuando investigue de oficio las infracciones o violaciones a la Ley 15 de 26 de enero de 1959.”

Según indica la nota de la referencia, la frase *“sin más trámites”* fue declarada inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 22 de diciembre de 2003, razón por la cual, conforme al criterio legal de institución, la frase *“sin sujeción a las normas que se establecen por medio de este Decreto”* otorga a dicho organismo la facultad de actuar sin sujeción al procedimiento especial preestablecido en el Decreto Ejecutivo 775 de 1960, sin conculcar por ello el debido proceso legal.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

I. Consideraciones generales sobre el concepto y alcance del principio del debido proceso legal.

El Debido Proceso Legal se conceptúa como una *“institución de carácter 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 la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.”*¹

El debido proceso, cabe señalar, constituye un derecho fundamental de aplicación universal, reconocido a nivel constitucional, legal y en el plano internacional, que **informa todas las ramas del Derecho Procesal**, obligando a la autoridad a respetar el derecho de defensa de quienes sean parte o puedan verse afectados por el resultado de una determinada actuación, en este caso en el orden administrativo. Tal ha sido y es el criterio reiterado del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como es posible constatar en variados pronunciamientos.²

Así pues, este principio ha sido reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, que reza: *“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 sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. (el resaltado es nuestro).

La Constitución Política vigente, por su parte, lo consagra en su artículo 32, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.”

*Con relación a este principio ha señalado la Corte Suprema de Justicia que “es el derecho que tienen todos 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...”*³

¹ Hoyos, Arturo. La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal. Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editorial Texto, Ltda. , Costa Rica, 1987. P.388.

² Ver fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de septiembre de 1990, 23 de mayo de 1991 y 31 de mayo de 1994.

³ Ver Auto de 26 de julio de 1989, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a su alcance, la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que el mismo comprende:

1. El Derecho a la jurisdicción, entendido como el derecho de toda persona a comparecer ante los tribunales de justicia, para el reestablecimiento de sus derechos individuales, cuando estime que le han sido vulnerados.
2. Derecho de toda persona a conocer la pretensión que se esgrime en su contra, de ser oído, de defenderse, de contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que resuelva su causa de manera oportuna.
3. La sustanciación del proceso ante el juez natural, es decir, ante el funcionario judicial que designa la ley como competente y no por comisiones especiales, ni jueces ad-hoc, que puedan alterar el curso de la justicia.
4. La **observación de un procedimiento establecido por la Ley para el tipo de proceso de que se trate**, que asegure el ejercicio del derecho a la defensa, la bilateralidad y la igualdad de las partes.⁴

En el plano legal, hasta la promulgación de la Ley 38 de 2000 no existía en nuestro ordenamiento jurídico, disposición legal alguna que consagrara esta institución con la pretensión de integrar y describir los elementos constitutivos de la misma, por lo que la delimitación conceptual y el alcance de esta garantía fueron definidos por la jurisprudencia constitucional producida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la cual durante la década precedente acogió un criterio amplio, en lo concerniente a su aplicación a todas las ramas del derecho, en los términos antes señalados.

La Ley 38 de 2000 define en su artículo 201, numeral 31, la noción de Debido Proceso Legal, de la siguiente manera:

“201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

31. *Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (el derecho a audiencia o ser oído, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”* (el resaltado es nuestro).

De lo anterior se desprende, con toda claridad, que el principio del debido proceso en la esfera gubernativa comprende como uno de sus elementos esenciales, el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales preestablecidos en la ley para el tipo de proceso que se trate, lo que comprende a su vez el derecho de las partes a ser oídas, a proponer y

⁴ Auto del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechado 20 de febrero de 1984.

practicar pruebas, sustentar sus pretensiones o su defensa y a interponer medios de impugnación que establece la ley.

II. Consideraciones particulares, con relación a la aplicabilidad de la norma consultada.

La norma cuya aplicación se invoca en esta ocasión, es el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°775 de 2 de septiembre de 1960, por el cual se establece el procedimiento para la aplicación de las sanciones por infracciones a la Ley N°15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura y dicta medidas relacionadas con toda obra de ingeniería y arquitectura.

Conforme a lo establecido en el artículo 1° del Decreto 775, *“cualquier persona natural o jurídica que viole las disposiciones contenidas en la Ley número 15 de 26 de enero de 1959 y sus reglamentos, puede ser denunciada ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y corresponde a dicho organismo aplicar las sanciones que más adelante se establecen.”*

Seguidamente, el artículo 2°, faculta a cualquier persona que tenga conocimiento de la infracción a presentar la denuncia correspondiente ante el Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, quien deberá tramitar la misma conforme al procedimiento que se establece en los artículos posteriores.

Del examen de las normas contenidas en los artículos que van del 3° al 12°, inclusive, del Decreto Ejecutivo 775, se desprende que dicho procedimiento, es decir, el procedimiento iniciado a instancia de parte, garantiza debidamente los principios de contradictorio, bilateralidad y defensa, toda vez que ofrece al denunciante la oportunidad de presentar la denuncia; al denunciado la de oponerse a la denuncia y a ambos la posibilidad de presentar las pruebas que estimen pertinentes a los efectos de probar sus pretensiones.

No obstante, el artículo 16 establece un procedimiento distinto, aplicable en los casos en que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura proceda de oficio, indicando que en tal supuesto actuará sin más trámites y sin sujeción a la norma, es decir, al procedimiento especial que dicho Decreto establece, con lo que se deja desprovisto al denunciado de las garantías del debido proceso, que son aplicables a todo procedimiento, sea penal, laboral, civil, administrativo, etc.

Esta normativa, debemos señalar, data de mediados del siglo pasado y no recoge las modernas tendencias garantistas que hoy día informan el procedimiento administrativo general, las cuales incorporan el debido proceso legal como uno de sus elementos esenciales.

Sobre el particular, con base en el reconocimiento doctrinal que tiene el instituto jurídico del debido proceso legal, así como en la jurisprudencia sostenida de manera reiterada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la materia, mediante el fallo de 22 de diciembre

de 2003, al cual hace referencia su nota, dicha Corporación de Justicia, al referirse a 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 Ejecutivo N° 775 de 1960, señaló:

“
...
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 a 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.” (el resaltado y subrayado es nuestro).

En virtud de ello, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró que ES INCONSTITUCIONAL la frase: “***...sin más trámites y sin sujeción a las normas que se establece por medio de este decreto ...***”(sic), contenida en el artículo 16 del Decreto N° 775 de 2 de septiembre de 1960, por estimar que es una norma que deniega justicia y contraviene lo establecido en el artículo 32 de la Constitución Política, que recoge el principio del Debido Proceso.

Como se puede apreciar, la frase: “***sin sujeción a las normas que se establecen por medio de este Decreto***”, en la cual se basa su criterio legal la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, también fue declarada inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante el citado fallo, razón por la cual, **todo proceso iniciado ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura con posterioridad a la fecha de este fallo (22 de diciembre de 2003) debe tramitarse de conformidad con las normas de procedimiento especial establecidas en el Decreto 775 de 2 de septiembre de 1960, indistintamente a si el proceso se inició en virtud de denuncia particular o bien mediante procedimiento oficioso.**

Ello es así, toda vez que al tenor del artículo 203, numeral 2 (final) de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2564 del Código Judicial, las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad son **finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo.**

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente cualquier inquietud al respecto, me suscribo, no sin antes expresarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/1031/hf.