

ALEJANDRO MONCADA LUNA -- OYDÉN ORTEGA DURÁN -- JOSÉ EDUARDO AYU PRADO CANALS -- VICTOR L. BENAVIDES P. -- HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA -- HARRY ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ -- EFREN C. TELLO CUBILLA -- JERÓNIMO MEJÍA E.  
YANIXSA Y. YUEN (Secretaria)

---

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO GIOVANNI OLMO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE AVÍCOLA ATHENAS, S. A., CONTRA EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 1939 DEL CÓDIGO JUDICIAL EN EL PROCESO PROMOVIDO POR EL JUZGADO EJECUTOR DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE EN SU CONTRA. PONENTE: DELIA CARRIZO DE MARTÍNEZ. PANAMA, ONCE (11) DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
PONENTE:	Delia Carrizo de Martínez
Fecha:	viernes, 11 de octubre de 2013
Materia:	Inconstitucionalidad
	Advertencia
Expediente:	320-06

VISTOS:

Proveniente de la Autoridad Nacional del Ambiente se remite ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la advertencia de inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 1939 del Código Judicial propuesta por AVÍCOLA ATHENAS, S.A., en el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo seguido en su contra.

**ARGUMENTOS DEL ADVIRTIENTE**

El Licenciado Giovanni Enrique Olmos Espino, apoderado judicial de AVÍCOLA ATHENAS, S.A., en su demanda advierte la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 1939 del Código Judicial.

Sostiene que la norma legal citada vulnera el derecho a la igualdad y el derecho a un debido proceso.

Así, sostiene el advirtiente que el derecho de igualdad previsto en el artículo 20 de la Constitución Política ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión debido a que exige un tratamiento paritario en las relaciones jurídicas de los diversos sujetos de derecho, en especial en materia de obligaciones económicas.

En ese sentido, considera que si la ley procesal exige a los particulares consignar fianza de caución por los posibles daños y perjuicios al promover una medida cautelar ante la instancia judicial, asimismo deberá exigirle a las entidades estatales.

De acuerdo al advirtiente, el derecho al debido proceso ha sido vulnerado en concepto de violación directa por omisión, ya que el procedimiento legal se omite al no exigírselo a las entidades estatales la consignación de fianza de daños y perjuicios como sí es exigido a los particulares.

**ADMISIÓN Y TRASLADO DE LA DEMANDA**

Luego del sorteo y reparto del expediente, la Magistrada Sustanciadora admitió la advertencia de inconstitucionalidad y, en consecuencia, corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación para su pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o no de la norma legal objetada.

La Procuraduría General de la Nación mediante Vista No. 11 de 27 de marzo de 2008, emitió concepto recomendando declarar que la norma legal advertida no es inconstitucional.

Entre sus argumentos destaca la distinción entre la actividad del Estado en el ejercicio de la jurisdicción coactiva y en el ejercicio de la jurisdicción civil, respectivamente.

En los procesos por cobro coactivo el Estado actúa como juez para lograr la ejecución de un crédito existente a favor de la institución que lo representa. Por su parte, en el proceso civil ingresa como parte con ciertas garantías por su condición; en consecuencia, no se trata de un litigio entre partes sino del ejercicio legítimo de un derecho conferido por ley para garantizar la satisfacción del interés colectivo.

Siendo así, la Autoridad Nacional del Ambiente como institución gubernamental ha sido dotada de poder coactivo para recuperar las sumas de dineros adeudadas sin necesidad de afianzar, lo cual no atenta contra el contenido del artículo 20 de la Constitución que propugna un trato igualitario para iguales y trato diversos ante situaciones de diversidad.

El Estado como ente colectivo y supraindividual está por encima de todos los particulares, por ende, no existe una relación de paridad; por ello en los procesos por cobro coactivo los particulares estarán en igualdad de condiciones pero no el Estado.

En cuanto a la posible vulneración del artículo 32 de la Constitución, indica la Procuraduría General de la Nación que es la ley procesal la que estipula el procedimiento a seguir en materia de cobro coactivo de la cual no se observa regla alguna que indique que para hacer efectivo el cobro de sumas que se le adeuda al Estado es deber consignar una caución.

Una vez devuelto el expediente del despacho de la Procuraduría General de la Nación, se fijó y publicó edicto por el término de tres (3) días en un periódico de circulación nacional para que el demandante y demás personas interesadas presentaran argumentos escritos respeto de la inconstitucionalidad o no de la norma legal advertida.

Finalizada las etapas procesales, el Tribunal Constitucional analizará la norma legal advertida para determinar si la misma conculca el contenido y el espíritu de la Constitución Política de la República.

### CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para iniciar el debate constitucional debemos precisar la competencia del tribunal de justicia llamado a ejercer el control de la constitucionalidad.

El artículo 206 de la Constitución Política de la República le confiere a la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria, velar por su supremacía como norma directora de las actuaciones de los servidores públicos por lo que debe examinar toda norma legal o reglamentaria, acto de autoridad judicial, administrativa y demás actos que puedan contrariarla para excluirlas del ordenamiento jurídico vigente.

El numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración sobre las inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo y forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.”

Fijada la competencia del tribunal constitucional corresponde examinar la norma legal advertida.

El numeral 1 del artículo 1939 del Código Judicial, es la disposición legal advertida, que a su tenor literal dice:

“ARTÍCULO 1939. En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

1. Sus obligaciones exigibles ejecutivamente según las reglas generales, se harán efectivas del modo previsto en el Capítulo VIII del Título XIV de este Libro  
(...)"

El advirtiente alega la inconstitucionalidad de la disposición legal citada por considerar que violenta el derecho de igualdad y el derecho a un debido proceso, respectivamente.

Entonces, el tribunal constitucional estudiará lo relativo a la vulneración del derecho a la igualdad jurídica ante la ley, luego el derecho a un proceso justo y consecuentemente, las demás normas constitucionales que guarden relación con el asunto constitucional.

El artículo 20 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la igualdad ante la ley.

Esta norma constitucional preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la ley pero, ésta podrá, por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y de 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.”(Resalta el Tribunal)

De este mandato constitucional se proyecta la igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley quienes deben recibir la misma protección y trato de las autoridades públicas.

En el plano internacional, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que: "todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección ante la ley . A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos indica que: "todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley".

Asimismo, el derecho fundamental a la igualdad ante la ley garantiza que los operadores de la administración de justicia apliquen la ley de manera idéntica sin consideración de quien se trate.

De ahí que el derecho a la igualdad encuentre sustento en el aforismo aristotélico que "las cosas que son iguales deben ser tratadas iguales y las cosas que son desiguales deben tratarse de manera desigual en proporción a su desigualdad".

Entonces, lo que persigue el derecho a la igualdad es que las personas no sean objeto de discriminación, es decir, prohíbe el trato discriminatorio fundando en diferencias arbitrarias.

Humberto Nogueira Alcalá en relación al derecho de igualdad ante la ley establece: "la igualdad en cuanto derecho fundamental reconoce la titularidad de toda persona sobre el bien jurídico igualdad, que es oponible a todo destinatario, que implica el derecho a no ser discriminado por razones de carácter subjetivo u otras que resulten jurídicamente relevantes, con el consiguiente mandato correlativo respecto de los órganos o autoridades estatales y los particulares de prohibición de discriminación."(NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas. Disponible en )

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC- 4/84 de 19 de enero de 1984, en cuanto al derecho a no ser discriminado estableció lo siguiente:

"(...)

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose "en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable"(...). Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones

contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles, Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de su salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su patrimonio”.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo siempre que esa distinción parte de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugne a la esencial unidad de la naturaleza humana.”(CIDH. Opinión Consultiva OC 4/84 de 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relaciona con la naturalización)

De esta manera, determinado que el derecho fundamental de la igualdad comprende el derecho a no ser discriminado, analizaremos si el trato desigual alegado por el advirtiente es arbitrario, sin justificación racional o razonable.

Según consta en autos, estamos en presencia de un proceso por cobro coactivo instaurado por la Autoridad Nacional del Ambiente contra AVÍCOLA ATHENAS, S.A.

El proceso de ejecución encuentra sustento en el título ejecutivo, Resolución No. A9-0490-2000 de 07 de octubre de 2002, por medio de la cual se sanciona a AVÍCOLA ATHENAS, S.A., al pago de la multa de CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.50,000.00), más CINCO MIL BALBOAS (B/.5,000.00) en concepto de gastos.

En ese sentido, vemos que, por una parte, se encuentra el Estado quien a través de la Autoridad Nacional del Ambiente ejerce el “cobro coactivo” porque la obligación está en mora [teniendo soporte en un documento que presta mérito ejecutivo de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1779 del Código Judicial] y por otra parte, se encuentra el particular quien está obligado al pago de un crédito a favor del Estado.

Así, el Estado y el particular se encuentran en distintas situaciones de hecho, por lo que ante dicha realidad es normal que el trato sea diferente.

Otro aspecto a verificar seguido de la situación de hecho y el término de comparación es lo relativo a la finalidad de la diferencia establecida por el legislador.

El Estado en los procesos por cobro coactivo actúa en virtud de la facultad legal conferida para cobrar una acreencia que redundará en el bien común o la colectividad y el particular se constituye en parte ejecutada por hallarse en mora en el cumplimiento de su obligación; por ello, existe una notable diferencia

entre la entidad estatal llamada por ley para cobrar las deudas del Estado y el particular quien no ha cumplido con la obligación generada.

De modo que, ante la situación de hecho presentada y la finalidad que la justifica, se evidencia que el alegado trato desigual entre Estado y particular en los procesos por cobro coactivo está fundado en causas objetivas y razonadas, por lo que no se evidencia transgresión de la norma constitucional argüida.

En lo que atañe al debido proceso, el promotor advierte la preterición del trámite legal inherente, pues, se releva de caucionar al Estado en los procesos por cobro coactivo, contrario a lo dispuesto en los procesos civiles respecto de los particulares.

El derecho al debido proceso constituye un límite a la actividad del Estado, ya que sus actuaciones judiciales, administrativas y hasta policiales, deberán seguir el procedimiento legal previamente establecido garantizando así el respeto del resto de los derechos fundamentales que le asisten a la persona.

En cuanto al contenido de la norma constitucional se establece que el derecho al debido proceso alcanza el derecho a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, bajo un procedimiento legal previamente establecido, prohibiendo el doble juzgamiento.

El artículo 32 de la Constitución Política consagra el derecho a un proceso justo.

Esta norma constitucional a su tenor literal dice:

“ARTÍCULO 32. 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, policial o disciplinaria.”

En el presente caso in examen se verifica que es la Autoridad Nacional del Ambiente quien promueve proceso por cobro coactivo contra AVÍCOLA ATHENAS, S.A., por lo que, en primer lugar determinaremos si es competente o no la entidad estatal para iniciar el procedimiento coactivo en su contra.

Como se constata la norma legal advertida remite su interpretación a lo dispuesto en el Capítulo VIII del Título XVI dedicado a los procesos de ejecución, en particular, el cobro coactivo.

Así, el artículo 1777 del Código Judicial estipula lo siguiente:

“ARTÍCULO 1777. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la Ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma, de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia.

En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de Juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.

En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar.”

La Ley No. 41 de 01 de julio de 1998, por la cual se dicta la Ley General del Ambiente y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, le otorga facultad para cobrar directamente un crédito pendiente sin tener que acudir a los tribunales jurisdiccionales para ello.

Así, el artículo 13 de este cuerpo normativo señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 13.** Se confiere a la Autoridad Nacional del Ambiente jurisdicción coactiva, para el cobro de las sumas que le adeuden. La jurisdicción coactiva de la Autoridad Nacional del Ambiente será ejercida por el Administrador o la Administradora General, quien la podrá delegar en otro servidor público de la entidad.

En desarrollo de la norma, la Autoridad Nacional del Ambiente dicta la Resolución No. AG-285-2006 de 20 de junio de 2006, por medio de la cual aprueba el Reglamento para el cobro coactivo fijándole competencia al Juez Ejecutor para ejercer el cobro coactivo.

El artículo tercero contempla a saber:

“**ARTÍCULO TERCERO.** La Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, tiene dentro de sus funciones el ejercicio del cobro coactivo, tal como lo establece el artículo 1777 del Código Judicial; ejercicio que tiene la facultad para delegar en otros funcionario de la institución. Para los efectos del presente reglamento, ejercerá el cobro coactivo, un Juez Ejecutor.”

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No. 163 de 22 de agosto de 2006, “por medio del cual se establece la nueva estructura organizacional y funciones adoptadas por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), señala que entre los deberes del juzgado ejecutor está el propiciar la formulación, desarrollo e implementación de procedimientos, reglamentos y otros instrumentos jurídicos necesarios para el proceso de cobro coactivo que resulta clave para el cumplimiento de la Ley General de Ambiente, leyes complementarias y Estrategia Nacional del Ambiente y desarrollar e investigar los mecanismos operativos necesarios dentro del ámbito del debido proceso judicial de cobro coactivo.

En cuanto al procedimiento propiamente tal, para preparar la vía ejecutiva, la Autoridad Nacional del Ambiente deberá comprobar que el deudor no ha dado cumplimiento a las obligaciones [en el presente caso, la resolución que impone la multa], que el servidor público encargado del cobro haya agotados las vías normales de cobro y que el departamento de finanzas de dicha entidad ambiental emita un informe solicitando el cobro coactivo del crédito, para lo cual debe establecer una serie de recomendaciones tendientes a su satisfacción.

Una vez, preparada la vía para la ejecución, al Juez Ejecutor le corresponderá librar mandamiento de pago y el consecuente embargo de los bienes de la persona natural o jurídica ejecutada.

Seguido procederá, según corresponda, el remate y adjudicación de los bienes embargados.

Siendo así, el tribunal constitucional comprueba que la Autoridad Nacional del Ambiente al ejercer la jurisdicción coactiva puede librar mandamiento de pago con el consecuente embargo de los bienes de quienes se encuentren en mora en su obligación, por lo que no se evidencia vulneración del procedimiento legal previsto para ejecutar con fundamento en un título ejecutivo.

Respecto de las demás normas constitucionales se comprueba que la disposición legal advertida se encuentra en perfecta armonía porque el Estado como ente dinámico cumple determinados fines, entre los que se encuentra la búsqueda del bien común, por lo que al ejercer la jurisdicción coactiva persigue que, los diversos créditos adeudados sean recuperados mediante un procedimiento ejecutivo seguido en la propia instancia o ente estatal para que redunde en la satisfacción de los intereses de la colectividad.

En fin, ante la posibilidad de cobrar coactivamente por parte de las entidades estatales deudas pendientes par así satisfacer las aspiraciones de la comunidad, siguiendo el trámite legal previsto, se declara que no es inconstitucional la norma legal advertida.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

Por las consideraciones expuestas, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley: DECLARA que NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 1 del artículo 1939 del Código Judicial.

Notifíquese,

**DELIA CARRIZO DE MARTINEZ**

ALEJANDRO MONCADA LUNA – OYDEN ORTEGA DURAN -- JOSE E. AYU PRADO CANALS – VICTOR L. BENAVIDES P. – HERNAN A. DE LEON BATISTA – HARRY A. DIAZ -- LUIS RAMON FRABREGA S. – JERONIMO MEJIA.  
YANIXSA Y. YUEN. (Secretaria)

---

#### **Impedimento**

CALIFICACIÓN DE IMPEDIMENTO DEL MAGISTRADO JERÓNIMO MEJIA, DENTRO DE LA ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO SYDNEY SITTON, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR JUAN SUAREZ OROZCO CONTRA EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 2507 (ANTES 2510) DEL CÓDIGO JUDICIAL, PUBLICADO EN LA