

Estatuto Fundamental.

Además de los sabios razonamientos externados por el Procurador General de la Nación, podrían añadirse las siguientes consideraciones, para los efectos de desechar los cargos de injuridicidad endilgados por el recurrente.

El proceso sirve como instrumento de solución pacífica a los problemas que ocurren en la sociedad, pues constituye un conjunto de normas y principios orientados a obtener, dice el artículo 212 de la Constitución Nacional, "el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

Desde esta perspectiva, tanto el proceso laboral como el civil, entre otros, permiten que, antes o durante el desarrollo de los mismos, la parte interesada solicite al juez la adopción de ciertas medidas cautelares con el objeto de no hacer ilusoria su pretensión y, con ello, el reconocimiento de los pretendidos derechos sustantivos. Sin embargo, por un elemental principio de justicia, es necesario que el interesado de caución satisfactoria, que responda por los posibles daños y perjuicios que la medida cautelar pudiera ocasionarle a la persona en cuya contra se ha adoptado.

En ese sentido, hay que reconocer que los medios establecidos por el artículo 617 del Código de Trabajo para tales propósitos, tienen la particularidad de aparecer debidamente regulados por el ordenamiento jurídico, lo cual hace que tengan la virtud de ser verdaderas garantías, pues, además, se trata de instituciones que poseen bases sólidas dentro del mercado económico, financiero y comercial.

Ahora bien, entre los argumentos que esgrime el recurrente en su escrito se encuentra uno que parece ser el que justifica la proposición de la advertencia que nos ocupa. En efecto, dice el licenciado Armstrong que hace la presente advertencia de inconstitucionalidad con el objeto de prever que los demandados "puedan intentar levantar el SECUESTRO decretado sobre dichos bienes (sobre los bienes de los demandados) acogiéndose (sic) a lo que preceptúan (sic) los artículos 617 en concordancia con el artículo 706 del Código de Trabajo vigente."

Sobre este particular es importante mencionar que así como la ley procesal permite que el demandante pueda solicitar una medida cautelar sobre los bienes del demandado, también hace posible que la parte que se considera afectada con una medida de ese tipo, pueda obtener el levantamiento de la misma, previa sustitución de los bienes cautelados por otro u otros de mayor garantía. Esto refleja, de manera muy elocuente, el principio de igualdad de las partes en el proceso. No hay que perder de vista que nadie tiene la razón hasta tanto no medie sentencia ejecutoriada. Por ello, el proceso trata de equilibrar las cargas, de modo que su desarrollo cause el menor daño posible.

No encuentra, pues, el Pleno vicios de inconstitucionalidad en la norma que ha sido impugnada.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES las palabras "hipoteca o bonos del Estado" del artículo 617 del Código de Trabajo.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) RODRIGO MOLINA A.
(fdo.) JORGE FÁBREGA PONCE

(fdo.) CARLOS E. MUÑOZ POPE
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS
(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General Encargada

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO DARÍO MORICE CARRILLO EN CONTRA DEL ARTICULO 22 DE LA LEY 33 DE 1946 QUE REFORMA AL ARTICULO 36 DE LA LEY 135 DE 1943. MAGISTRADO PONENTE: RAÚL TRUJILLO MIRANDA. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado DARÍO MORICE CARRILLO, en uso de la acción popular que consagra el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución Política de la República, solicitó se declarara inconstitucional el artículo 22 de la Ley 33 de 1946, reformatorio del artículo 36 de la Ley 135 de 1943.

Admitida la demanda, se le corrió traslado al señor Procurador de la Administración para que, dentro del término de diez (10) días, emitiera concepto.

Cumplido como fue el mandato legal por parte del Procurador de la Administración, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días para que el demandante y cualquier parte interesada presentaran sus argumentos por escrito. Este término feneció sin que persona alguna compareciera ante esta Corporación.

Cumplido como ha sido toda la ritualidad exigida, se pasa a resolver el fondo de la demanda.

Según el actor la norma cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pretende, violenta el artículo 41 de la Constitución.

La disposición impugnada reza así:

"Se considerará agotada la vía gubernativa:

1. Cuando interpuestos alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33 se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos.

2. Cuando no se admita al interesado el escrito en que interponga cualesquiera de los recursos señalados en el artículo 33.

3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semiautónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si se comprobare plenamente que no fue admitido el memorial en que se hizo la solicitud de que trata el inciso, anterior, se considerará asimismo agotada la vía gubernativa."

Por otro lado, el artículo de la Carta Fundamental que se dice violentado dispone:

"ARTICULO 41. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma."

Sostiene el pretensor que el derecho de petición ha sido establecido en la Carta Fundamental "... para evitar el Silencio de los Gobernadores." En base a ello considera que la ley no puede suplir esta garantía que obliga a responder la petición dentro de un término pre establecido de treinta (30) días y faculta al legislador para señalar las sanciones que corresponden por la violación de esta disposición. Aprecia, como consecuencia de lo expuesto en la norma constitucional, que al establecer un término de sesenta (60) días para obtener una decisión, la norma impugnada quebranta la disposición constitucional.

El Procurador de la Administración, considera que no se da tal violación del artículo 41, de la Constitución. Así expresa:

"...
Observamos, en primer lugar, que el artículo 22 impugnado señala tres (3) supuestos, en que se considera agotada la vía gubernativa, de los cuales solamente el último dice relación con el derecho de petición que consagra el artículo 41 constitucional, en tanto que los dos primeros se refieren al ejercicio de los medios de impugnación o recursos legales.

Con respecto a las diferencias que presentan unos y otros, resultan ilustrativos los conceptos expuestos por el Pleno de vuestra Corporación, en Fallo de 29 de marzo de 1990, que a continuación se transcriben:

"De las aportaciones doctrinales y jurisdiccionales descritas se evidencia con toda claridad que el Derecho Público de Queja y de Petición, es un acto unilateral, individual, que faculta al particular interesado para solicitar la reparación de un agravio sufrido o reclamar la intervención de las autoridades en los asuntos de interés público.

Ante dicha facultad existe la correlativa obligación del servidor público requerido para que, dentro de un término no mayor de 30 días, resuelva lo pertinente atendiendo las circunstancias que ordena cada caso particular.

Cabe destacar, como ha quedado establecido, que el ejercicio de este derecho no inicia proceso alguno, y tampoco puede asimilarse a los medios de impugnación que, definitivamente, persiguen otros propósitos, por lo que las resoluciones que se emiten al evacuar una queja no son de carácter jurisdiccional, puesto que se limitan a responder, favorablemente o no, la queja o petición interpuesta."

A nuestro juicio, el artículo 22 bajo censura complementa otras disposiciones de la referida exhorta legal, como lo son los artículos 20 y 25 de la misma, que reformaron los artículos 33 y 42 de la Ley 135 de 1943, respectivamente, según los cuales es menester que la persona afectada por un acto administrativo agote la vía gubernativa, para poder tener derecho o acceso a la vía contencioso administrativa, considerándose la interposición de los recursos, como el medio regular u ordinario para producir el agotamiento de la vía gubernativa y como medios extraordinarios para producir este efecto, los supuestos a que se refiere el Artículo 22 en comento.

Habida cuenta de lo anterior, consideramos que no existe ninguna incompatibilidad entre el precepto constitucional premencionado y la norma legal meritada, toda vez que aquél (Art. 41) tiene señalado efectos personales, para los funcionarios que no cumplan oportunamente con el deber de responder las peticiones que les formulen los particulares, en tanto que la norma legal en cuestión instituye una ficción jurídica (negativa tácita por silencio administrativo) o norma de procedimiento, que permite al administrado someter a la consideración de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, su petición, queja o pretensión, supuestamente desestimada por la Administración en forma ilegal.

En este mismo sentido, se pronunció esa Alta Corporación de Justicia, mediante Sentencia dictada el 7 de septiembre de 1990, cuyos párrafos pertinentes rezan así:

"El demandante sostiene que "Este artículo consagra a todos los panameños que pueden presentar sus peticiones y quejas y que recibirán el debido proceso que consagra el artículo 32 de la Constitución."

No obstante aquel precepto no garantiza ningún debido proceso, puesto que "el ejercicio de este derecho no inicia proceso alguno, y tampoco puede asimilarse a los medios de impugnación," como se dijo, por el contrario, la queja es un mecanismo instituido por el legislador totalmente aislado a los fines del proceso, el cual cuenta con procedimientos, acciones y recursos propios que lo regulan, que persigue la obtención por parte de los poderes constituidos del Estado, de la reparación de un agravio, o solicitar la intervención de éstos en asunto de interés público, y que impone al agente requerido la obligación de responder, favorablemente o no, la queja o petición interpuesta dentro de los 30 días siguientes, con apercibimiento de incurrir en las sanciones que para tales efectos establece la Ley 15 de 1957.

Los motivos que llevaron al Tribunal Electoral a expedir las resoluciones ahora impugnadas vía inconstitucionalidad, tuvieron su origen en acciones propias dirigidas a poner en movimiento la jurisdicción electoral, en virtud de disposiciones específicas que sirven de fundamento jurídico y que son susceptibles de iniciar un proceso que se encuentra debidamente regulado por normas de procedimiento previamente establecidas en la Ley. Por tanto, el artículo 41 de la Constitución Nacional no es norma aplicable a dichos procedimientos, siendo, entonces, imposible su violación."

Por otro lado, ya la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que "el silencio administrativo por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico se entiende en sentido negativo ..." (Cfr. Sentencia de 26 de septiembre de 1990). De allí que resulte infundado este cargo de inconstitucionalidad que se le endilga a la norma en comento.".

El Pleno está de acuerdo con la opinión emitida por la Procuraduría de la Administración. No puede confundirse el derecho que le asiste a toda persona, tal como establece la norma constitucional, de presentar peticiones y quejas, acto que procura soluciones en asuntos de interés público o particular, con la norma procesal que establece las formas en que se agota la vía gubernativa y que permite a quien se considere agraviado por la acción administrativa, recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. La acción de petición constituye un acto unilateral ejercido por la persona ante los servidores públicos en el cual se reclama su intervención en interés social o particular. No inicia, como reiteradamente ha dicho esta Corporación, proceso de naturaleza alguna. El artículo 22 de la ley 33 de 1946 no es más que una norma de procedimiento dentro de procesos administrativos, cosa muy distinta al derecho público de petición y queja que establece el artículo 41 de la Constitución Política de la República.

En el fallo de 11 de octubre de 1963 esta Corte se pronunció en relación con el artículo 42 de la Constitución de 1946, similar al artículo 41 de la actual Constitución, en los términos siguientes: "La jurisprudencia de la Corte, así como el criterio expuesto por el eminente constitucionalista Dr. José D. Moscote, sitúa el derecho de petición que consagra el artículo 42 de la Constitución como un derecho individual, un acto unilateral, por medio del cual toda persona puede hacer uso de la facultad de dirigirse a los poderes constituidos pidiendo la reparación de un agravio o reclamando la intervención de las autoridades en los asuntos de interés público". Como es evidente la consagración del silencio administrativo en el artículo 22 de la Ley 33 de 1946 no es incompatible con el derecho de formular peticiones y quejas ante los servidores públicos.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que el artículo 22 de la Ley 33 de 1946 que modificó el artículo 36 de la Ley 135 de 1943 no quebranta el artículo 41 ni ningún otro artículo de la Constitución Política de la República.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) CARLOS MUÑOZ POPE

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General Encargada