

Lic. Bernardino González Jr. dentro de Proceso Sumario de Lanzamiento).

Por las consideraciones expresadas, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Advertencia de Inconstitucionalidad propuesta por el licenciado CARLOS A. JONES, en representación de RODUSA CORPORATION, S. A., dentro del Proceso Ejecutivo Hipotecario instaurado por GRUPO DE INVERSIONES TRÉBOL, S. A.

Notifíquese.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS (fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.
(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T. (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ (fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL DOCTOR ROLANDO MURGAS TORRAZZA CONTRA LOS ARTÍCULO 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 Y 2621 DEL CÓDIGO JUDICIAL. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El doctor Rolando Murgas Torrazza, actuando en su propio nombre, interpuso ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial.

Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2554 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, a lo que se procede de acuerdo con las siguientes consideraciones.

I. LAS NORMAS ACUSADAS

Tal como se indicó, en la demanda se acusa de inconstitucionales los artículos 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2624, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial, normas cuyo contenido, en el mismo orden, es el siguiente:

"Artículo 2554. Una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la consulta o una objeción de inexequibilidad, la Corte dará traslado del asunto, por turno, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto, dentro de un término no mayor de diez (10), días contados a partir del recibo del expediente."

"Artículo 2555. Devuelto el expediente por dicho funcionario, se fijará en lista y se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten sus argumentos por escrito sobre el caso."

"Artículo 2608. En la tramitación de la acción de amparo se considerará como demandante a la persona interesada que lo promueva y como demandado, al funcionario que haya dictado la orden cuya revocatoria se pide.

Cuando la orden proceda de una corporación o institución pública, el trámite se seguirá con quien la presida o tenga su representación

legal."

"Artículo 2611. El Tribunal a quien se dirija la demanda la acogerá sin demora, si estuviere debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente, y al mismo tiempo requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación, o en su defecto, un informe acerca de los hechos materia del recurso."

"Artículo 2612. El funcionario requerido cumplirá la orden impartida dentro de las dos horas siguientes al recibo en su oficina de la nota requisitoria; suspenderá inmediatamente la ejecución del acto, si se estuviere llevando a cabo, o se abstendrá de realizarlo, mientras se decide el recurso, y dará enseguida cuenta de ello al Tribunal del conocimiento."

"Artículo 2614. Si el funcionario o corporación demandados no atendieren la orden que se les haya comunicado o no la cumplieren dentro del término legal, el Tribunal procederá a suspender provisionalmente la orden acusada y a practicar las pruebas que considere conducentes para aclarar los hechos y con vista de ellas fallará prescindiendo de la actuación o del informe de que trata esta Sección."

"Artículo 2615. Cumplido por el funcionario o corporación el requerimiento del tribunal fallará dentro de los dos días siguientes denegando o concediendo el amparo de acuerdo con las constancias de autos."

"Artículo 2616. Dictado el fallo le será notificado por edicto inmediatamente al actor y al funcionario que dictó la orden motivo de la acción. Cualquiera de ellos puede apelar, para lo cual dispone del término de un día a partir de la notificación."

La apelación se concederá en el efecto devolutivo si la decisión del Tribunal revoca la orden denunciada y en el efecto suspensivo si la confirma.

El apelante podrá sustentar la apelación al interponerla y el Tribunal enviará el expediente al superior para que decida la alzada."

"Artículo 2621. En las demandas de amparo, las providencias que se dicten, son inimpugnables, salvo la resolución que no admita la demanda. Tampoco se podrán proponer ni admitir demandas sucesivas de amparo contra el mismo funcionario y contra las misma orden dictada por él, aunque se propongan ante Tribunales competentes distintos."

La sentencia definitiva funda la excepción de cosa juzgada."

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

En opinión del doctor Murgas Torrazza, los preceptos transcritos violan los artículos 32, 19 y 20 de la Constitución Política, las cuales establecen lo 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."

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

"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 profesiones 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.

III. EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

De acuerdo con el actor, el artículo 2554 del Código Judicial viola en forma directa el artículo 32 de la Constitución Política, porque en los casos en que se demanda la inconstitucionalidad de una resolución jurisdiccional o de una resolución de otra índole, no exige que se tenga como parte, ni se dé traslado y se permita aportar pruebas a la parte contraria en el proceso respectivo o a la persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución cuya inconstitucionalidad se demanda. De esta manera no se atienden aspectos esenciales del debido proceso que impone la norma constitucional infringida, entre los que están, "el derecho a ser oído; a las notificaciones; contradicción y bilateralidad; el derecho a aportar pruebas lícitas y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el Juez; y la facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la Ley" (f. 12).

Agrega el doctor Murgas, que el aludido artículo 2554 también viola los artículos 19 y 20 de la Carta Fundamental. El primero de ellos, "porque estatuye un privilegio personal al reconocer la garantía constitucional del debido proceso únicamente al demandante en la acción de inconstitucionalidad, no así a la parte contraria en el proceso o procedimiento dentro del cual se dictó la resolución objeto de la demanda de inconstitucionalidad" y el segundo, "porque en la acción de inconstitucionalidad sólo se reconoce el derecho a ser oído, como parte de la garantía del debido proceso, al demandante, no así a la parte contraria en el proceso o procedimiento dentro del cual se dictó la resolución objeto de la demanda de inconstitucionalidad" (fs. 17-18).

El actor opina que el artículo 2555 viola las mismas normas de la Constitución Política. El artículo 32 porque no exige notificación a la parte contraria en el proceso en el cual se haya dictado la resolución judicial cuya inconstitucionalidad se demanda, ni cuando se trate de resoluciones de otra índole, a la persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución de que se trate. Como a la persona a cuyo favor se dictó la resolución impugnada no se le corre ninguna notificación, se genera un privilegio personal a favor de quien pide su inconstitucionalidad y se desconoce también el principio de igualdad de las partes, violándose así los artículos 19 y 20 de la Carta Fundamental.

En cuanto al artículo 2608, el doctor Murgas Torrazza expresa que el mismo viola el artículo 32 constitucional, ya que dicha norma no exige "que cuando la acción de amparo se dirija en contra de una resolución jurisdiccional o de una resolución de otra índole, se tenga como parte a la parte contraria en el proceso respectivo o a la persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución cuya inconstitucionalidad se demanda". Con ello, la garantía del debido proceso se reconoce únicamente a favor del amparista y del funcionario que dictó la orden impugnada y no a la parte contraria en el proceso dentro del cual se dictó la resolución impugnada, violándose así los artículos 19 y 20 Constitución Política.

En cuanto al artículo 2611, el actor estima que el mismo viola el artículo 32 de la Constitución Política "porque no exige que cuando la acción de amparo se dirija en contra de una resolución jurisdiccional, se notifique y se dé traslado a la parte contraria en el proceso dentro del cual se dictó la resolución; ni exige que, cuando se trate de resoluciones de otra índole, se notifique y se dé traslado a la persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución en contra de la cual se formula el amparo. El actor considera que la falta de notificación a la parte contraria en el proceso dentro del cual se dictó la resolución objeto del amparo, crea un privilegio personal a favor del amparista y del funcionario demandado y se desconoce la garantía de igualdad ante la ley, todo lo cual conduce a la infracción de los supracitados artículos 19 y

20 de la Carta Fundamental.

Con relación al artículo 2612 del Código Judicial, el doctor Murgas Torrazza estima que viola en forma directa, por omisión, el artículo 32 constitucional en la medida en que esta norma no reconoce el derecho a ser oído que tiene la parte contraria dentro del proceso en el cual se expidió la resolución que contiene la orden impugnada. Tal omisión genera un privilegio personal en favor del amparista y rompe la posición de igualdad ante la ley, en detrimento de la parte contraria en el proceso dentro del cual se expidió la orden impugnada con el amparo, con lo cual resultan violados los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

A juicio del demandante, el artículo 2614 infringe el mencionado artículo 32 "porque permite que se practiquen pruebas y se falle sin que participe ni se oiga a la parte contraria en el proceso dentro del cual se dictó la resolución jurisdiccional, ni, cuando se trate de resolución de otra índole, a la persona o personas que hayan gestionado a su favor la resolución objeto del amparo". Como en estas circunstancias, el amparista es el único que puede presentar pruebas y ser oído, se viola los artículos 19 y 20 del texto fundamental.

El demandante estima que el artículo 2615 del Código Judicial viola el tantas veces mencionado artículo 32 de la Constitución Política "en la medida en que también permite que se falle la acción de amparo sin que se oiga a la parte contraria en el proceso dentro del cual se dictó la resolución jurisdiccional; e igualmente permite que se haga, cuando se trate de resoluciones de otra índole, sin que se oiga a la persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución objeto del amparo. De esta manera se desconocen los elementos de contradicción y bilateralidad, que son consustanciales al principio del debido proceso". Nuevamente el actor opina que la regulación consagrada en la citada norma viola los artículos 19 y 20 de la Constitución Política al desconocerse el principio de igualdad ante la ley y crearse un privilegio en favor del amparista quien, frente al beneficiario de la resolución impugnada, es el único que puede ser oído y presentar pruebas.

Con relación al artículo 2616 del Código Judicial, el doctor Murgas Torrazza expresa que el mismo viola el artículo 32 constitucional "porque no exige notificación del fallo que resuelve el amparo a la parte contraria en el proceso en que se dictó la resolución jurisdiccional objeto del amparo, ni le reconoce el derecho de apelar en contra del fallo. Lo mismo ocurre respecto de las persona o personas que hayan gestionado en su favor la resolución de otra índole respecto de la cual se dirija el amparo ... la ausencia de bilateralidad en el acceso de los recursos, vulnera el principio constitucional del debido proceso".

Finalmente, el actor expresa que el artículo 2621 del aludido Código infringe el artículo 32 de la Carta Constitucional, ya que "en la fase de la admisión de la demanda sólo permite el recurso de apelación a la parte que promovió el amparo, si no se admite su demanda, no así a la parte contraria en el proceso en el cual se dictó la resolución jurisdiccional, ni tampoco cuando se trate de una resolución no jurisdiccional, a la persona o personas que la hayan gestionado a su favor. Estima el actor, que en los supuestos regulados en los artículos 2616 y 2621 del Código Judicial se crean situaciones que implican privilegios a favor del amparista y del funcionario que dictó la resolución objeto del amparo y, por tanto, se desconoce la garantía constitucional de igualdad ante la ley, violándose de esta manera los mencionados artículos 19 y 20 de la Constitución Política (fs. 11-32).

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N° 142 del 22 de marzo de 1994, el entonces Procurador de la Administración emitió concepto. En su extensa Vista, que corre de la foja 37 a la 52, el representante del Ministerio Público pidió al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que niegue las declaraciones de inconstitucionalidad pedidas, ya que, a su juicio, las normas del Código Judicial citadas por el demandante no violan los artículos 19, 20 y 32 de la Constitución Política.

V. DECISIÓN DEL PLENO DE LA CORTE

En la demanda se cita como violadas diversas disposiciones del Código Judicial que, por razones prácticas y de economía procesal, pueden clasificarse en dos grupos, a saber: normas relativas al procedimiento en las demandas de inconstitucionalidad (artículos 2554 y 2555) y normas que se refieren al procedimiento en las acciones de amparo de garantías constitucionales (artículos 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621).

A. Normas impugnadas relativas al procedimiento en las acciones de inconstitucionalidad:

Con relación a la infracción de los artículos 2554 y 2555, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que no le asiste la razón al doctor Murgas Torrazza cuando afirma que en las acciones de inconstitucionalidad debe correrse traslado y permitírsele practicar pruebas a la parte contraria en el proceso dentro del que se expidió la resolución acusada de inconstitucionalidad.

A este respecto, es necesario aclarar, que en los procesos de inconstitucionalidad no existe la figura procesal conocida como "**parte**", es decir, no existe demandante ni demandado con pretensiones contrapuestas. Se trata, por el contrario, de un proceso "**de puro derecho**" en el que se examina la constitucionalidad del acto o norma acusada mediante su confrontación con los preceptos de la Constitución Política que el actor, o el Pleno de la Corte consideren violados. Así lo expone el jurista colombiano Luis Carlos SÁCHICA cuando enumera entre las características de la acción de inconstitucionalidad las siguientes:

"...

h) El ejercicio de esta acción no conduce a la formación de un verdadero litigio, puesto que no hay partes, en sentido estricto, con intereses contrapuestos, ya que el interés de quien acusa el acto no es particular, sino que se confunde con el de quienes sostienen su inconstitucionalidad; ...

o) Todas estas notas resultan de que el conflicto surgido es de puro derecho, de incompatibilidad entre dos normas, el acto acusado, objetado o revisado, y la Constitución, primando ésta por ser de grado superior. Por eso no hay litigio ni la acción tiene un contenido económico, sino que se ejercita en interés del derecho y con el sólo objeto de salvar las instituciones establecidas; ..." (SÁCHICA, Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis. 10° ed. Santa Fe de Bogotá. 1993. pág. 110).

El objeto básico de aquella confrontación, inclusive en los casos en que se pida la inconstitucionalidad de un acto dictado dentro de un proceso, no es, en estricto sentido, la satisfacción de un interés particular o subjetivo como a primera vista parece, sino el de mantener la supremacía de la Constitución Política sobre el resto de normas inferiores que integran el ordenamiento jurídico y demás actos que emanan del Poder Público. La "**supremacía de la Constitución**" es, pues, uno de los principios en los que se fundamenta nuestro sistema jurídico, en la medida en que procura garantizar la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias y los actos de la autoridad a los preceptos y principios de la Carta Magna y ha sido reconocido en innumerables fallos dictados por esta Corporación de Justicia, entre ellos, el de 25 de marzo y 20 de noviembre de 1995 y 8 de agosto de 1996.

Es de anotar, además, que en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando se demande un acto jurisdiccional o una resolución cualquiera en la que exista la relación de "partes", el Pleno de la Corte no actúa como tribunal de instancia, es decir, revisando la actuación de la autoridad que expidió el acto o resolución, sino confrontando dicho acto o resolución con las normas constitucionales que se estimen infringidas.

Por otra parte y a juicio de Pleno de la Corte, no es cierto que la persona a cuyo favor se dictó la resolución o el acto demandado de inconstitucional no

pueda ser oída dentro de este proceso, puesto que el artículo 2555 del Código Judicial le otorga esta oportunidad, al ordenar la publicación de un edicto por el término de tres días en un periódico de circulación nacional para que, **"en el término de diez (10) días"**, contados a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso. Como es evidente, mediante esta notificación que se hace con relación a la existencia de la acción de inconstitucionalidad, la persona favorecida con el acto o resolución impugnada puede presentar sus alegaciones al Pleno de la Corte con el fin de que éste desestime la acción constitucional instaurada.

Todas estas razones llevan al Pleno de la Corte Suprema de Justicia a desestimar los cargos de inconstitucionalidad formulados por el doctor Murgas Torrazza contra los artículos 2554 y 2555 del Código Judicial.

B. Normas impugnadas relativas al procedimiento en las acciones de amparo de garantías constitucionales:

Según se indicó anteriormente, el segundo grupo de normas que el distinguido letrado considera como violatorias de la Carta Fundamental, guarda relación con el procedimiento que debe seguirse en las acciones de amparo de garantías constitucionales, específicamente, los artículos 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial. Antes de proceder al examen de las infracciones constitucionales que el demandante alega relacionados con dichas normas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima necesario hacer algunos comentarios generales relativos a la acción de **"amparo de garantías constitucionales"**.

1. Características de la acción de amparo:

Nuestra Constitución Política regula este instituto en su artículo 50, el cual expresa que "Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona". Agrega el mismo artículo, que dicho recurso "se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales de justicia".

De la simple lectura de esta norma se desprenden ciertas notas características de la acción de amparo, entre las que cabe anotar las siguientes:

- a) Es una acción que se concede a toda persona, natural o jurídica;
- b) Procede contra órdenes de hacer o de no hacer dictadas por cualquier servidor público;
- c) Las órdenes de hacer o de no hacer han de ser violatorias de derechos y garantías reconocidas en la Constitución Política;
- ch) La acción de amparo se tramita mediante procedimiento sumario; y,
- d) Es de competencia de los tribunales judiciales.

2. Objeto de protección de la acción de amparo:

Partiendo de la característica enunciada en el punto c) puede afirmarse, que el amparo de garantías constitucionales tiene un doble objeto de protección: por un lado, la integridad y supremacía del ordenamiento constitucional y, por otro, garantizar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de las normas que consagran los derechos y garantías fundamentales reconocidos en ese cuerpo de normas superiores a favor de las personas naturales y jurídicas.

La Constitución, como un cuerpo de normas superiores, organiza la vida de un Estado, en la medida en que consagra una serie de derechos y garantías individuales y sociales y establece el ámbito de las atribuciones de los órganos

que integran el Poder Público. Según Maurice Hauriou, "la Constitución de un Estado es "el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, consideradas desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta. Este conjunto de reglas comprende: las relativas a la organización social esencial, es decir al orden individualista y a las libertades individuales; y a las relativas a la organización política y al funcionamiento del gobierno" (HAURIU, Maurice. Citado por VÁSQUEZ VELÁZQUEZ, Orlando. **Escritos de Derecho Constitucional**. Biblioteca Jurídica Dike. Medellín. 1990. pág. 17).

La Constitución es, entonces, la norma jurídica superior, la Ley Suprema del Estado, a la cual deben ajustarse tanto los actos de gobierno como las normas legislativas. Ella se impone a todos los ciudadanos y a las diversas autoridades, de cualquiera de las ramas o funciones: tanto los funcionarios ejecutivos, como los representantes del legislativo y los miembros del poder judicial (TOBAR DONOSO, Julio y LARREA HOLGUIN, Juan. **Derecho Constitucional Ecuatoriano**. Corporación de Estudios y Publicaciones. 3ª edición. Quito. 1989. pág. 469.)

Pero los preceptos y principios constitucionales que rigen la vida de un Estado, pueden estar y, en efecto lo están, sujetos al incumplimiento no sólo por los particulares, sino también por los funcionarios encargados de realizar la función pública. Son estas transgresiones y la necesidad de garantizar la vigencia de instituciones básicas de la sociedad, lo que ha motivado el establecimiento, en el propio ordenamiento constitucional, de los mecanismos necesarios para hacer efectivo su cumplimiento.

El amparo de garantías constitucionales surge, pues, como un mecanismo de defensa de la constitucionalidad que, en nuestro medio, tiende a garantizar exclusivamente la supremacía de las normas constitucionales contentivas de "**derechos y garantías fundamentales**" reconocidos a las personas naturales y jurídicas, frente a las órdenes de hacer o de no hacer dictadas por cualquier funcionario público que violen tales derechos o garantías. El juez o tribunal que conoce de una acción de amparo juzga la constitucionalidad de la orden que se impugna y, de esta manera, procura ajustar la actuación del servidor público que la expidió, al contenido del precepto constitucional que se considera infringido. La observancia del principio de "supremacía de la Constitución" en las acciones de amparo ha sido puesta de manifiesto por autores como Luis Bazdresch, quien al respecto comenta lo siguiente término:

"La supremacía de los preceptos constitucionales que se refieren a los derechos del hombre, la hacen real y efectiva en el terreno de los hechos concretos, el Poder Judicial de la Federación, que a través del juicio de garantías controla los demás poderes y los suyos propios, e impone la supremacía de la Constitución, al privar de eficacia legal y material a los actos de la autoridad que no se ajustan a los términos y al sentido de los preceptos constitucionales relativos a los derechos del hombre ..." (BAZDRESCH, Luis. **El juicio de amparo. Curso General**. Editorial Trillas, S. A. 3ª ed. Segunda Reimpresión. México. 1992. pág. 18).

El amparo, al mismo tiempo, está dirigido a tutelar o proteger los derechos y garantías fundamentales que la Constitución consagra a favor de los particulares, tales como: la igualdad ante la ley, la libertad de tránsito, el debido proceso legal, el derecho de propiedad, etc. Estos derechos y garantías pueden ser afectados o desconocidos por quienes ejercen la función pública y de allí, que este mecanismo procesal constituya el medio idóneo para restablecer prontamente los derechos subjetivos constitucionales violados.

Por su parte, el licenciado Armando Muñoz Pinzón, al destacar las características de la acción de amparo expresa que, entre ellas, la acción de amparo está "dirigida a tutelar los derechos y garantías que la Constitución consagra (individuales y sociales), con excepción de la libertad personal, que se tutela a través de la "acción de habeas corpus", pero al mismo tiempo constituye uno de los medios de control de la constitucionalidad, toda vez que salvaguarda los derechos públicos subjetivos consignados en el Estatuto Fundamental cuando sean violados por órdenes de hacer o de no hacer que expidan

o ejecuten los servidores públicos y tiende, como las otras instituciones de garantía, a velar por el acatamiento y el respeto al orden constitucional ((MUÑOZ PINZÓN, Armando. "La Corte Suprema de Justicia y el Amparo contra resoluciones judiciales", en Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Compilación del Dr. Jorge Fábrega Ponce. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1987. págs. 453-454).

Cabe agregar, para concluir este punto, que la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia también ha reconocido los extremos comentados, específicamente, en Sentencia fechada el 31 de mayo de 1993, en el cual se indicó lo siguiente:

"La doctrina procesal es unánime en esta materia cuando manifiesta que la acción de amparo, en sentido restringido, es un mecanismo de tutela o garantía jurisdiccional, cuya finalidad específica consiste en proteger a la persona humana o jurídica del virtual o efectivo desconocimiento de sus derechos individuales y sociales. Por ello se sostiene doctrinalmente que la finalidad del amparo es ante todo **homofiláctica**, pues toma al hombre y a los derechos subjetivos que le conciernen como el objeto primordial de protección. Desde luego que, al reparar o prevenir el daño se logra, concomitantemente, salvaguardar la integridad del Derecho Objetivo, con lo que se alcanza un fin nomofiláctico.

...

Al emitir la resolución objeto de este amparo con tales características la autoridad demandada, no sólo desconoce las técnicas de formación de los actos jurídicos subjetivos que derivan de la aplicación de normas generales o abstractas, sino que dificulta, en grado sumo, la labor de control de la constitucionalidad por vía de amparo, haciendo inciertos sus resultados." (Registro Judicial de mayo de 1993, págs. 42-44) (Los subrayados son del Pleno).

3. Las partes en las acción de amparo:

En todo proceso, (salvo algunas excepciones, como en las acciones, consultas, advertencias y objeciones de inconstitucionalidad) existe como mínimo, una persona que reclama y otra frente a la cual se reclama, es decir, que el tribunal que conoce del proceso asiste a una reclamación de alguien contra alguien. Los enfrentados son las partes procesales, siendo quien reclama el actor o demandante y el demandado, aquella persona contra quien se reclama.

En las acciones de amparo de garantías constitucionales, pese a ser una acción constitucional, existen partes, es decir, un actor o demandante y un demandado. El artículo 2608, que el doctor Murgas Torrazza cita como violatorio de la Constitución, expresa a este respecto que en la tramitación de las acción de amparo "se considerará como demandante a la persona interesada que lo promueva y como demandado, al funcionario que haya dictado la orden cuya revocación se pide".

Al interpretar esta norma conjuntamente con el artículo 2606 ibídem, se infiere, que el demandante o persona interesada que promueve el amparo no es otra que aquélla "contra la cual se expida o se ejecute", por cualquier servidor público, la orden de hacer o de no hacer, violatoria de alguno de sus derechos y garantías constitucionales; mientras que el demandado viene a ser el servidor público que dictó la orden cuya revocación se pide. Por tanto, la única persona que goza de legitimación para promover la acción de amparo es aquélla cuyos derechos o garantías constitucionales han sido violadas por la orden impugnada, tal como han reconocido reiterados pronunciamientos de esta Corporación de Justicia, entre ellos, los siguientes:

"... Sólo el titular de la garantía violada puede ser el titular de la acción de amparo de garantías constitucionales y es la única que está dotada de personalidad legítima necesaria para impulsar el órgano de control constitucional. Esto no excluye aquellos casos en que la orden de hacer o de no hacer tiene efectos erga omnes y le confiere titularidad de acción a varias personas que pueden optar

por acudir al tribunal de amparo." (Fallo del 5 de septiembre de 1996).

"La Corte ha dicho de manera reiterada que la Acción de Amparo no es una acción popular completa y que sólo el afectado o cualquier persona en nombre de él, por intermedio de Abogado, puede iniciar la Acción de Amparo." (Fallo del 3 de septiembre de 1993).

También ha señalado el Pleno de la Corte, que en estas acciones la llamada **"legitimación pasiva"** recae exclusivamente en la persona del funcionario público que dictó o expidió la orden y no en persona distinta. Al respecto, el Pleno sostuvo en el fallo del 18 de agosto de 1994 lo siguiente:

"Es evidente que el recurrente se equivocó al determinar sobre quién recaía la legitimación pasiva en este caso, pues no dirigió el amparo contra el autor de la supuesta orden sino contra el superior del mismo. Sobre este punto debe tenerse presente que el amparo debe enderezarse contra la autoridad que dicta la orden en primera instancia y no contra quien la confirma. Sólo cabe contra la autoridad de segunda instancia, si ésta reforma o revoca la orden de primera instancia."

4. El principio constitucional del debido proceso:

La Constitución Política panameña en su artículo 32 establece que "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". En los términos expuestos por esta norma, puede decirse que dicho principio consagra tres elementos o garantías básicas, a saber: a) el derecho ser juzgado por la autoridad competente; b) el derecho a que ese juzgamiento se lleve a cabo de acuerdo con los trámites legales; y c) el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal policiva o disciplinaria.

En reiterada jurisprudencia, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha expresado que esta garantía constitucional a su vez está integrada por una serie de elementos e intereses que la misma protege. En palabras del doctor Arturo Hoyos, que recogen esta interpretación del Pleno, se trata "de una institución 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 oído 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 contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos" (HOYOS, Arturo. **El Debido Proceso**. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 54).

El debido proceso, es una institución amplia que, así como supone el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales, comprende también **"el derecho a ser oído"**, derecho que no sólo se extiende a quienes son partes en determinado proceso, sino también, a quienes tengan efectivamente un derecho que defender en el mismo y a quienes beneficie la resolución o acto impugnado.

Así se desprende muy claramente del numeral 1° del artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 15 del 28 de octubre de 1977), el cual incluye como una de las **"garantías judiciales"** y, por tanto, como uno de los elementos del debido proceso, el derecho a ser oído. La parte pertinente de esta norma preceptúa lo siguiente:

"ARTÍCULO 8. GARANTÍAS JUDICIALES

1. **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 con la Ley, en la

sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

...

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior; ..."

(El resaltado es del Pleno).

Como ha reconocido expresamente esta Corporación de Justicia en Sentencias del 8 de noviembre de 1990 y 19 de marzo de 1991, la norma parcialmente transcrita de la Ley N° 15 de 1977, forma parte del bloque de constitucionalidad, que no es mas que "un conjunto de normas, las que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos de servidores públicos sujetos al control de la constitucionalidad" (Cfr. Registros Judiciales de noviembre de 1990, págs. 33-35 y marzo de 1991, págs. 85-89).

El debido proceso, en conclusión, es una garantía instrumental que también tiene como fin garantizar la efectiva defensa de los derechos de las partes y, en general, de quienes tengan un derecho que defender en juicio.

5. Consideraciones en torno a las normas relativas al proceso de amparo que se citan como violadas en la demanda:

Como se ha indicado, en el presente proceso también se acusan de inconstitucionales disposiciones relativas al procedimiento que debe seguirse en las acciones de amparo de garantías constitucionales, específicamente, los artículos 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial. Como quiera que, en opinión del demandante, estos preceptos omiten regular la participación en el proceso de amparo de la parte contraria en el proceso judicial en que se ha dictado la resolución o acto contentivo de la orden impugnada, o cuando se trate de resoluciones o actos de otra índole, de las personas que los hayan gestionado a su favor, el Pleno de la Corte pasará al examen conjunto de todas estas normas.

Lo primero que cabe indicar a este respecto es que, el conflicto que nace con motivo de una acción de amparo de garantías constitucionales se da, en principio, entre la persona cuyos derechos o garantías constitucionales se han vulnerado por la orden atacada con el amparo y el funcionario que la dictó. Así se desprende muy claramente de la regulación que trae el propio artículo 50 de la Constitución Política, el cual confiere el derecho de interponer esta acción popular incompleta a la persona contra la cual se expidió la orden de hacer o de no hacer que desconoce algún derecho o garantía fundamental que este cuerpo de normas superiores consagra a su favor. Como es obvio, el ejercicio de esta acción constitucional se hace valer contra el funcionario que por medio de la orden atacada, desconoció derechos o garantías fundamentales del demandante.

En el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina, al considerar que en estos procesos la controversia no surge entre el agraviado y los terceros perjudicados, "sino directamente entre el agraviado mismo y la autoridad responsable, pues su objeto no es definir el derecho del promovente del amparo frente a su opositor, sino decidir si el acto reclamado adolece o no de la inconstitucionalidad que le atribuye el agraviado" (BAZDRESCH, Luis. Ibídem. pág. 62). Puede agregarse, incluso, que el agraviado no sólo pide el restablecimiento de un derecho constitucional desconocido por el funcionario que expidió la orden, sino que, además, se defiende a través del amparo de una acción ilegítima o arbitraria proveniente de éste. Sobre el particular, el distinguido jurista panameño Carlos Bolívar Pedreschi, expresa que el objeto inmediato del recurso de amparo **"supone siempre una defensa de carácter personal, supone defenderse de una orden que de modo directo y personal lo afecta"** (PEDRESCHI, Carlos Bolívar. El control de la constitucionalidad en Panamá. Ediciones Guadarrama. Madrid.

1965. pág. 111).

A juicio del Pleno de la Corte, queda claro que la parte contraria dentro del negocio judicial en el cual se dictó la resolución o acto que contiene la orden que se objeta mediante amparo, o gestionó la resolución o acto de otra índole de la cual deriva derechos subjetivos, y que es impugnada mediante la acción de amparo, no es, en estricto sentido, parte en el proceso de amparo. Su intervención en estos procesos, que sí está regulada en otras legislaciones, se da en función del interés directo que tiene en el resultado del proceso y se justifica plenamente en la medida en que la impugnación planteada a través del amparo puede desembocar en la revocación de una orden que le favorece.

Como se ha indicado, la participación de los terceros en el proceso de amparo de garantías constitucionales ha sido objeto de regulación en diversas legislaciones. En algunos casos, se les considera como partes; en otros, como terceros propiamente y en algunos otros, simplemente, no se regula la intervención de los mismos. En el caso de la legislación mexicana, por ejemplo, el artículo 5° de la Ley de Amparo, considera como partes en el juicio de amparo no sólo al agraviado con la orden y al funcionario que la dictó, sino también al **"tercero o terceros perjudicados"** (dentro de los cuales se incluyen tres supuestos o categorías distintas) y al Ministerio Público Federal. Igual ocurre con el penúltimo párrafo del artículo 34 de la Ley (N° 7135) de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, el cual establece que en estos procesos "Se tendrá también como parte al tercero que derivare derechos subjetivos de la norma o del acto que cause el proceso de amparo". Asimismo, el artículo 16 de la Ley de Procedimientos Constitucionales de El Salvador establece que son partes en el juicio de amparo: la persona agraviada que promueve el juicio; la autoridad contra quien se interpone la demanda y "Podrá también mostrarse parte en el juicio el tercero a quien beneficie la ejecución del acto reclamado, y tomará el proceso en el estado en que lo encuentre, sin poder hacerlo retroceder por ningún motivo".

En otras legislaciones, como las de Colombia y Nicaragua, al tercero no se le da el carácter de parte, aunque sí se le permite que concurra al juicio de amparo a defender sus derechos. En Colombia, por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 13 del Decreto N° 2591, que regula el proceso de Amparo, se refiere exactamente a la situación planteada en los siguientes términos:

"Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes.

La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor, de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud." (El subrayado es del Pleno).

En lo que concierne a la legislación nicaragüense, el artículo 41 de la Ley de Amparo (N° 49), ordena que en el mismo se dé "intervención en las actuaciones a las personas que interponen el Recurso, a los funcionarios o autoridades en contra de quienes se dirija, a la Procuraduría General de Justicia, y a todos los que pueda afectar la resolución final si se hubieren presentado".

Finalmente, un tercer grupo de legislaciones nacionales, entre las cuales se ubican las de Venezuela, Uruguay Paraguay, Bolivia, Honduras y Panamá, no contienen entre los preceptos normativos que regulan la acción de amparo, disposiciones relativas a la intervención de los terceros en estos procesos.

Se observa, como corolario de lo anterior, que son las distintas legislaciones las que establecen reglas o pautas dentro de las cuales debe enmarcarse la actuación de los terceros que pudieren resultar afectados con la resolución que resuelve el amparo. Estas legislaciones establecen el carácter y la forma en que tales terceros han de presentarse al juicio de amparo.

En el caso específico de la legislación panameña, los Capítulos II, III y IV del Título III, Libro IV del Código Judicial, regulan el procedimiento que debe seguirse en los procesos de amparo, sea que éstos guarden o no relación con órdenes contenidas en actos o resoluciones cuya ejecución beneficia a terceros. Se trata, en realidad, de una regulación genérica, es decir, **"contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales"** y que **revista la forma de una orden de hacer o de no hacer**.

En concepto del Pleno, en cada una de las normas relativas al amparo que el actor cita como violadas en su demanda, con excepción del artículo 2612, nos encontramos ante un problema de **"falta de regulación"** de la participación de los terceros cuyos derechos subjetivos pudieran resultar afectados con la revocación de la orden impugnada mediante la acción de amparo. Esta regulación es sin duda fundamental en nuestro medio, en el que es posible interponer amparos contra resoluciones judiciales, a diferencia de legislaciones como las de Honduras, Uruguay, Paraguay, Venezuela, ya mencionadas, en las cuales las resoluciones judiciales no son impugnables mediante la acción de amparo.

A juicio del Pleno de la Corte, las omisiones comentadas harían inconstitucionales por omisión las normas legales que el actor cita en su demanda, salvo el artículo 2612, si nuestro ordenamiento jurídico regulara la acción de inconstitucionalidad por omisión. Se trata de normas cuyo contenido, formalmente, se ajusta al ordenamiento constitucional, pero, en el fondo, entrañan omisiones que desconocen el derecho a ser oídos que tienen los terceros a quienes beneficia la resolución judicial objeto del amparo, así como el derecho que ellos tienen a recibir un tratamiento jurídico que les permita defender sus derechos. No obstante, esta Corporación de Justicia no puede declarar la inconstitucionalidad de tales normas tomando como fundamento la omisión en que han incurrido, porque, como ya se ha expresado, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no está regulada la inconstitucionalidad de las normas por omisión, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones. Así, por ejemplo, el literal a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica establece que la acción de inconstitucionalidad procede "Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional".

En el caso específico del mencionado artículo 2612 del Código Judicial, debe descartarse que pudiera infringir la Constitución por omisión, pues, éste, al igual que el artículo 2613, simplemente regula el procedimiento que debe seguir el funcionario demandado una vez que haya sido requerido por el tribunal de amparo para remitir el informe acerca de los hechos materia del recurso.

No obstante lo expresado, esta Corporación de Justicia considera que la ausencia de dicha regulación no debe impedir que el tercero favorecido con la resolución judicial que contiene la orden impugnada, sea oído en el proceso de amparo, en cumplimiento de la garantía constitucional del debido proceso, tal y como ocurre en otras jurisdicciones. Así, por ejemplo, en la jurisdicción contencioso-administrativa, el numeral 3° del artículo 348 del Código Judicial establece que en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus intereses, **"deberá darse audiencia a la contraparte de la que ha recurrido ante la Sala Tercera"**.

En igual sentido y respecto del proceso civil, el artículo 592 del Código Judicial preceptúa que "Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual no se extienda los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella", pudiendo efectuar los actos procesales

permitidos a la parte que ayuda en cuanto no se opongan con los de ésta.

La intervención de dichos terceros es posible en los procesos de amparo porque el debido proceso, conforme ha indicado reiteradamente el Pleno de la Corte, supone el derecho de las personas a ser oídas en las causas en que se decida acerca de sus derechos y obligaciones. En concepto de la Corte, la falta de aquella previsión legal, esto es, la existencia de un vacío normativo, hace perfectamente aplicable dicha garantía constitucional en el proceso de amparo, cuando la orden impugnada está contenida en una resolución judicial, de modo que pueda garantizarse el derecho de defensa de quien, sin ser parte en el proceso de amparo, fue contraparte en aquél proceso y puede resultar adversamente afectado por el fallo que resuelve la acción de amparo. Con ello se satisface otro de los fines del debido proceso, cual es el acceso a los tribunales de justicia, en este caso, al tribunal que conoce del amparo.

También extiende el artículo 1118 del Código Judicial el derecho de apelar a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique una sentencia o auto, antes de que estas resoluciones se ejecutorien. Si bien en éstos y otros supuestos, la intervención del tercero está expresamente autorizada en una disposición legal, en el caso del amparo de garantías constitucionales dicha intervención, aunque limitada a que el tercero pueda apelar de la sentencia definitiva, cuando la orden esté contenida en una resolución judicial, tiene fundamento en el principio del debido proceso, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, tal como ha sido interpretado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ampliando su contenido e incorporando al bloque de constitucionalidad la Convención Americana de Derechos Humanos, en lo relativo a las garantías judiciales.

Es así como el Pleno de la Corte Suprema de Justicia considera que, **en defecto de la regulación legal ya comentada y en observancia del principio del debido proceso**, consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política y en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe permitirse la intervención en el proceso de amparo a quien fue contraparte en el proceso en el que se dictó la resolución judicial que contiene la orden impugnada. Esta intervención debe estar referida única y exclusivamente a la realización de dos actos procesales. El primero es ser oído mediante la presentación de un escrito oponiéndose a la pretensión de amparo y el segundo, es recurrir la sentencia que resuelve el amparo en caso de que le sea desfavorable u oponerse al escrito de apelación, en caso contrario, todo dentro del término concedido a las partes para apelar. Este derecho a recurrir está plenamente reconocido en el literal h), numeral 2, del precitado artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que incluye dentro de las garantías judiciales de toda persona, el **"derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior"**, entendiéndose como tal, la resolución definitiva y no las interlocutorias o intermedias ni las de procedimiento. Además, el citado artículo 1118 del Código Judicial extiende el derecho a apelar a todos aquellos a quienes aproveche o perjudique una sentencia o auto, recurso que debe interponerse antes de que estén ejecutoriadas dichas resoluciones.

El Pleno de la Corte debe concluir expresando, que si bien los artículos 2608, 2611, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial, que regulan el proceso de amparo, no pueden ser declarados inconstitucionales por omisión porque nuestro ordenamiento jurídico no regula este tipo de inconstitucionalidades, el reconocimiento de las garantías judiciales anotadas, en favor del tercero favorecido con la resolución judicial objetada mediante el amparo tiene fundamento, como se ha indicado, en la garantía constitucional del debido proceso reconocida expresamente en el artículo 32 de la Constitución Política y en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, antes citada. Es así que, en su función de interpretar y aplicar los preceptos constitucionales, no puede esta Sala Plena, so pretexto de inexistencia de normas legales, mantener en la indefensión a la contraparte en el proceso en el que se dictó la resolución judicial que contiene la orden impugnada, la que podría resultar afectada con el fallo que decide el proceso de amparo de garantías constitucionales, sin haber sido oída y sin permitírsele impugnar el fallo que se dicte. Con mayor razón, cuando el propio ordenamiento constitucional conmina a observar fielmente estas garantías, esenciales para el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ (fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
(CON SALVAMENTO DE VOTO) (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS (fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.
(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAFAEL A. GONZÁLEZ

Pienso que el Doctor Rolando Murgas Torraza plantea cuestión realmente problemática relativa a la regulación de los procesos de inconstitucionalidad y amparo de garantías constitucionales, cuando se trate de resoluciones judiciales y no judiciales de carácter individualizado y concreto, que contienen un derecho subjetivo de terceras personas; es decir, de persona que no sea el demandante ni el funcionario en los casos de amparo.

En estos casos en que se pide la inconstitucionalidad o la revocatoria de una resolución individualizada y concreta, título de un derecho subjetivo de terceras personas, es que se presenta el problema.

Surge por razón de la amplitud con que se concede la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 203 ordinal 1° de la Constitución:

"ARTÍCULO 203: La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

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

Ciertamente el problema se alivia en la medida en que la Corte Suprema de Justicia (demandas de inconstitucionalidad) y los tribunales que conocen del amparo, se restrinjan a las consideraciones absolutamente constitucionales.

No obstante, en cuanto a los procesos contra resoluciones individualizadas y concretas, es evidente que al anular la resolución (judicial o no judicial) sin oír al afectado, se viola el derecho indiscutible de no ser procesado sin ser oído.

La propia Sentencia respecto a la cual salvo el voto, así lo reconoce cuando expresa:

"Se trata de normas (las que el actor señala como inconstitucionales) cuyo contenido, formalmente se ajusta al ordenamiento constitucional, pero en el fondo, entrañan omisiones que desconocen el derecho a ser oídos que tienen los terceros a quienes benefician la resolución judicial objeto de amparo" (f. 26).

Como remedio la Sentencia propone: (a) que no se le impida al tercero titular del derecho subjetivo, ser oído en el proceso de amparo y (b) que se le permita apelar, cuando este recurso proceda de acuerdo con las normas legales.

Para la Sentencia, con ello se cumple con el debido proceso, que regula el

artículo 32 de la Constitución y el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Mi diferencia con este modo de pensar estriba en que estas medidas no son suficientes, porque el derecho a ser oído implica el personal y oportuno conocimiento de la existencia del proceso; o sea que siempre que se trate de resoluciones o actos individualizados y concretos, que envuelven un derecho subjetivo de terceras personas, es necesario notificar personalmente al tercero, para que intervengan si lo estima conveniente, en defensa de sus intereses (salvo imposibilidad de hacerlo, en que se recurrirá a las soluciones legales).

No es suficiente, repito, que se le dé una oportunidad irreal, en circunstancias en que prácticamente con mucha probabilidad desconocerá la existencia del proceso.

Más respeto y cuidado se tiene con este derecho de ser oído en la tramitación de los procesos civiles, en que se requiere que cuando la demanda recaiga sobre actos o relaciones jurídicas a cuya formación hayan contribuido varias personas, o por su naturaleza o por su disposición legal no sea posible resolver en el fondo, sin que al proceso comparezcan las personas que intervinieron en dichos actos o relaciones, deben venir al proceso todas esas otras personas, conforme lo establece el artículo 667 del Código Judicial. Se requiere integrar el contradictorio, caso de litis consorcio necesario (artículo 685 del Código Judicial).

En estos casos de demandas de inconstitucionalidad y demandas de amparos, no es necesario, opino, que se demande a dicho tercero. Bastaría con que se le notificara la existencia del proceso de inconstitucionalidad o de amparo.

Repito que los comentarios que hago se refieren sólo a los casos en que se demandan resoluciones, judiciales y no judiciales, que contienen un derecho subjetivo de terceros.

Me he referido tanto a las demandas de inconstitucionalidad como a las demandas de amparo de garantías constitucionales conjuntamente. Por el contrario, en la sentencia se tratan por separado y respecto a las demandas de inconstitucionalidad, se expresa:

"A este respecto, es necesario aclarar, que en los procesos de inconstitucionalidad no existe la figura procesal conocida como **"parte"**, es decir, no existe demandante ni demandado con pretensiones contrapuestas. Se trata, por el contrario, de un proceso **"de puro derecho"** en el que se examina la constitucionalidad del acto o norma acusada mediante su confrontación con los preceptos de la Constitución Política que el actor, o el Pleno de la Corte consideren violados. Así lo expone el jurista colombiano Luis Carlos SÁCHICA cuando enumera entre las características de la acción de inconstitucionalidad las siguientes:

...

h) El ejercicio de esta acción no conduce a la formación de un verdadero litigio, puesto que no hay partes, en sentido estricto, con intereses contrapuestos, ya que el interés de quien acusa el acto no es particular, sino que se confunde con el de quienes sostienen su inconstitucionalidad;

...

o) Todas estas notas resultan de que el conflicto surgido es de puro derecho, de incompatibilidad entre dos normas, el acto acusado, objetado o revisado, y la Constitución, primando ésta por ser de grado superior. Por eso no hay litigio ni la acción tiene un contenido económico, sino que se ejercita en interés del derecho y con el sólo objeto de salvar las instituciones establecidas; ..." (SÁCHICA, Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis. 10° ed. Santa Fe de Bogotá. 1993. pág. 110)" (Págs. 9 y 10 de la Sentencia).

No comparto este criterio, porque en mi opinión no corresponde a la realidad. En los juicios de inconstitucionalidad muchas veces, y la experiencia lo demuestra, están en juego con un papel protagónico intereses particulares. La cita de Luis Carlos SÁCHICA, autor colombiano, no es pertinente porque en Colombia la demanda de inconstitucionalidad no tiene la amplitud que tiene, en Panamá, en cuanto al acto que puede ser objeto de la demanda de inconstitucional.

Lo que crea el problema entre nosotros es precisamente la amplitud de los actos que se puede demandar, incluyendo, como se sabe, sentencias y resoluciones judiciales.

Por último, no creo que el caso sea de omisión de regular la participación de los terceros en los procesos de inconstitucionalidad y de amparo; por el contrario, se trata de que se reguló excluyendo a los terceros.

Para el caso de las demandas de inconstitucionalidad tenemos el artículo 2554 del Código Judicial, que dice así:

"ARTÍCULO 2554. Una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la consulta o una objeción de inexequibilidad, la Corte dará traslado del asunto, por turno, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto, dentro de un término no mayor de diez (10) días, contados a partir del recibo del expediente".

El artículo 2555 se refiere a la publicación de un edicto para que (en el término de 10 días "el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito", excluyendo al tercero directamente afectado. Y a continuación el artículo siguiente:

"ARTÍCULO 2556. Vencido el término anterior, el Magistrado Sustanciador dispondrá de diez días para presentar el proyecto de decisión".

Como se ve, se regula paso por paso cómo se debe proceder, y es evidente que se quiso regular íntegra y totalmente la materia. Suponer que lo relativo al tercero se dejó para otro lugar y oportunidad -omitió, se abstuvo- no parece lo más indicado.

Ya hemos dicho que a nuestro parecer, en cuanto al tercero no basta la publicación del edicto, con el término de diez días, al igual que cualquier otra persona interesada, de que trata el artículo 2555 del Código Judicial.

El tercero que tiene un derecho subjetivo, requiere la notificación de la existencia del proceso, en forma personal.

Esto en cuanto a las demandas de inconstitucionalidad.

En lo que respecta a los amparos de garantías constitucionales, el artículo 2611 del Código Judicial establece:

"ARTÍCULO 2611. El Tribunal a quien se dirija la demanda la acogerá sin demora, si estuviera debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente y, al mismo tiempo requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación o en su defecto, un informe acerca de los hechos materia del recurso".

Y el artículo 2615 del mismo Código dice:

"ARTÍCULO 2615. Cumplido por el funcionario o corporación el requerimiento el Tribunal, fallará dentro de los dos (2) días siguientes denegando o concediendo el amparo, de acuerdo con las constancias de autos".

Se puede apreciar que tampoco en esta oportunidad se trata de omisión, sino de la regulación íntegra del proceso excluyendo al tercero interesado.

Antes de terminar, es conveniente referirse al caso del habeas corpus, cuando haya acusador particular; quien deberá conocer, igualmente, del trámite del proceso de habeas corpus, lo cual podría hacerse sin demoras injustificadas.

Por todas estas razones, y con el mayor respeto y consideración, salvo el voto.

Fecha ut supra.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. ERIC SIERREA GONZÁLEZ, EN REPRESENTACIÓN DE JOSÉ GABRIEL AGRIOYANIS, CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 444 DE 20 DE JUNIO DE 1995, PROFERIDA POR LA CORREGIDURÍA DE ALCALDE DÍAZ. MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE ABRIL DEL MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Mediante el oficio correspondiente, el Señor Corregidor de Alcalde Díaz y Las Cumbres remitió a esta Corporación la advertencia relativa a la advertencia de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado **ERIC SIERRA G.**, contra la resolución N° 444 del 20 de junio de 1995, por violar artículo 31 y 32 de la Constitución Nacional.

En efecto, en el escrito correspondiente, el Licdo. **ERIC SIERRA GONZÁLEZ** actuando como apoderado especial del señor **JOSÉ GABRIEL AGRIOYANIS**, acude a esta Corporación "con el objeto de proponer como en efecto propongo acción de inconstitucionalidad, a través de advertencia (sic) contra la resolución número 444 de 20 de junio de 1995, proferida por la Corregiduría de Alcalde Díaz" señalando que "la advertencia anotada se apoya en lo dispuesto en el artículo 2550 del Código Judicial".

Al revisar el texto de la acción promovida, se observan defectos que impiden su admisibilidad, por ser manifiestamente improcedente en orden a los siguientes señalamientos.

PRIMERO: A fojas 7 de esta demanda aparece el poder que, ante el Corregidor de Alcalde Díaz, Distrito de Panamá, otorgara el señor **JOSÉ GABRIEL AGRIOYANIS** al Licdo. **ERIC SIERRA GONZÁLEZ**, donde expresamente manifiesta que le otorga poder para "interponer ante ese Despacho una advertencia de inconstitucionalidad contra la resolución número 444 de 20 de junio de 1995 del Corregidor de Alcalde Díaz" y seguidamente el Licdo. **SIERRA GONZÁLEZ**, en escrito dirigido al Honorable Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, propone "acción de inconstitucionalidad a través de advertencia (sic) contra la resolución número 444 de 20 de junio de 1995, proferida por la Corregiduría de Alcalde Díaz".

El poder otorgado era para interponer una advertencia de inconstitucionalidad contra la resolución número 444, no para demandar la inconstitucionalidad de la misma. La advertencia de inconstitucionalidad, consagrada constitucionalmente en el artículo 203, como en numerosas ocasiones lo ha señalado el Pleno, sólo es permisible su formulación dentro de un proceso en que la norma legal acusada de inconstitucionalidad no haya sido aplicada. En este caso no se trata de la advertencia de inconstitucionalidad de una disposición legal sino que lo solicitado es la declaratoria de inconstitucionalidad, a través de la advertencia, (sic) de una resolución ya pronunciada por la Corregiduría de Juan Díaz. La advertencia sólo procede contra normas legales o reglamentarias de la Ley y nunca contra una resolución ya pronunciada. El actor erró en la vía utilizada y ese sólo hecho es motivo