

Superioridad en sentencias fechadas el 20 de julio y 18 de agosto de 1971 y últimamente el 17 de febrero del año en curso" "ya que ni el Secretario General ni el Director General de esa institución autónoma administran justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo primero del Código Judicial".

DECISION. DECLARA que no es viable la presente consulta de inconstitucionalidad de la forma verbal "podrá" del parágrafo del artículo 28 de la Ley primera de 11 de enero de 1965.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS AMERICO RIVERA L. y LAO SANTIZO P. El Magistrado Rivera manifiesta que no comparte la tesis restrictiva que adopta el fallo en el sentido que éste "limita la procedencia de la consulta, a que se refiere el Segundo inciso del Numeral 1 del Artículo 188 de la Constitución Nacional, a la actividad del Juez o Magistrado o a las partes, en un proceso jurisdiccional, con excepción de cualquier otro servidor público que, eventualmente esté encargado de impartir justicia". (Subraya el salvamento).

En cuanto al Magistrado Santizo, su opinión también disiente de la mayoría. Es así como en relación con el párrafo segundo del ordinal primero del artículo 188 constitucional, sostiene principalmente que éste "...no distingue de qué clase o naturaleza, sino que objetivamente se dirige a un proceso, que bien puede ser administrativo, fiscal o policivo, hecha abstracción de los procesos que corresponden justamente a la actividad jurisdiccional, como tampoco se ocupa de indicar el origen, etapa o consecuencia del mismo, luego, no puede entenderse otra cosa que las diligencias, gestiones y actuaciones propias de la Administración frente a todas las peticiones de los administrados que involucre el reclamo de una situación jurídica, que, desde luego, involucra un derecho".

"Y, en efecto, al darse tales situaciones, sujetas o no a los recursos ordinarios de acuerdo con los reclamos del caso, el servidor público que las atiende y resuelve no hace más que impartir justicia, porque a través de esos actos, da o proporciona lo reclamado, según el derecho que le asista al reclamante o peticionario".

"Aún más, esas situaciones administrativas que se traducen en actos administrativos, no sólo se encuentran sujetas a un proceso de esa índole, sino que en último grado son susceptibles, en los casos

procedentes, a su dilucidación en la vía contencioso-administrativa, o sea, entran de lo que pudo ser una simple petición que genera todo un proceso, al tratamiento jurisdiccional ante la Tercera Sala de esta Corporación".

El Salvamento, después de hacer referencia a jurisprudencia sentada en este mismo sentido en fallo de 29 de septiembre de 1975, continúa en sus párrafos más sobresalientes: "...hacer estrecho el campo de acción de que constitucionalmente se encuentra investida la Corte, puede resultar en último extremo una limitación en la interpretación del artículo 188 de la Constitución, cuando en verdad es que si a la Corte se le otorga la función de la 'guarda de la integridad de la Constitución', ella implica, en principio, que dentro de nuestro sistema institucional, debe ejercer las funciones de 'control de la constitucionalidad de la ley', funciones completamente amplias y extensas, que significan prácticamente el ejercicio de la función de 'policía constitucional', la que debe entenderse dinámica sobre cualquier acto, en el que la Administración en general intervenga".

11/76—Fallo de 10 de diciembre de 1976
(Publicado solamente en la G. O. No. 18.280 de 24
de febrero de 1977)

Magistrado Ponente: Marisol M. R. de Vásquez

Consulta: Juez Tercero del Circuito de Panamá

Disposición consultada: artículo 45 de la Ley 46 de 1956

ARTICULO 49

NOTA EXPLICATIVA. El Juez Tercero del Circuito de Panamá consulta de oficio la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 46 de 1956, en el negocio de Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por el señor Eudes Rodrigo Ruiz en contra del Juez Municipal de Arraiján.

Según la consulta, el citado artículo no concuerda con el contenido del artículo 49 de la Constitución, al disponer aquel que "Las partes deberán nombrar apoderados que las representen", en circunstancias que la Ley suprema dice en lo pertinente:

Artículo 49. 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.

Analizando las disposiciones supuestamente en pugna desde distintos extremos la consulta, fundándose en razones de peso indiscutible, sostiene en lo medular:

“En consecuencia, si el texto constitucional determina claramente que la orden de hacer o de no hacer violatoria puede ser revocada a petición de la persona afectada o de cualquier otra, tal sentido disyuntivo es infringido por el artículo 45 de la Ley 46 de 1956, que impone la obligación de nombrar abogado al que formule la solicitud y utilice el amparo de garantías constitucionales”.

“Se podrá pensar en los problemas de economía procesal si se permite que, al accederse favorablemente a esta advertencia, los que no sean abogados hagan uso directo del amparo. Al respecto, se estima que la Ley reguladora contiene otras restricciones que están dentro del cause constitucional, de modo que no hay nada que temer. Lo cierto de todo este planteamiento es que, del artículo 49 de la Constitución Política vigente no es factible colegir que el amparo habría de decidirse a través de intermediarios o terceros. Aunque resulta saludable el auxilio de profesionales de la abogacía, por su vocación a la ciencia jurídica, sobrepasa la infracción a la Carta Magna al hacer la Ley 46 de 1956, de esa ayuda una circunstancia imperativa”.

“Hipotéticamente puede darse el caso de que una persona que no es abogada sea lesionada en sus derechos y garantías constitucionales por una orden de hacer de un servidor público, pero que al acudir a diversos profesionales capacitados para ser apoderados judiciales no exista un entendimiento, ya sea, por los gastos del servicio a prestar, o porque el abogado no desea caer en desgracia con el funcionario supuestamente abusivo, y por cualquier otra razón. Después de todo la misma Constitución le garantiza a cualquier persona la libertad de negarse a hacer lo que está contra su criterio, siempre y cuando ocurra dentro del orden jurídico, y en este caso el abogado que se opone a actuar en representación de otra persona en

interposición o curso de un amparo se conduce al tenor de la ley protectora de la Nación. Volviendo al ejemplo, aunque difícil no es posible de suceder, significa esto que al afectado no le quedará otra alternativa que resignarse a sufrir con estoicismo la afrenta contra sus derechos y garantías elementales, a pesar de que el precepto constitucional—remedio de su situación— no le ha colocado ningún obstáculo? Inclusive, los tribunales judiciales pueden conocer el caso contra la voluntad del agraviado al permitir que cualquier otra persona puede pedir que la orden violatoria sea revocada”.

“Si se hace una comparación entre las diversas instituciones de garantías es fácil apreciar que el amparo es la más genérica de todas, pero con todo y eso, su ejercicio está supeditado a una magnitud imitativa al ocurrirse implantar la imperiosa representación de un abogado para su ejercicio, en un esquema divorciado de la sencillez y gratitud (sic) que requiere la decisión del hecho trascendental previsto por la Carta”.

VISTA DEL PROCURADOR. En su Vista, el Procurador General de la Nación se opone a la pretensión de la consulta afirmando que las razones invocadas en ella pueden más bien fundamentar una reforma legislativa, más no una derogación judicial por la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad. Sin embargo, de una lectura y examen de los párrafos más importantes de la Vista, se deduce que la conclusión del Procurador no es del todo categórica, pues el análisis efectuado en ellos dice, entre otras afirmaciones lo siguiente:

“Si buscamos cuáles son los valores sociales y humanos que actualmente serían vulnerados si se permitiese que una persona reclame justicia por sí mismo, no lo encontraríamos. No se ofende la igualdad, la armonía, ni la paz. Y no se ofenden porque la ley, en tanto que justicia, más que cerca del hombre debiera ir con el hombre. Esta sería una buena razón para compartir la tesis del señor Juez consultante; y no sólo frente a la no necesidad de abogado en el recurso de amparo de garantías constitucionales, sino también en cualquier rama donde exista igual exigencia.”

“Sin embargo, aún si apenas hemos iniciado un proceso de cambios sustanciales en la estructura misma de la comunidad, y nada existe todavía que haya cambiado ese tecnicismo y ese formalismo

jurídico que componen el modo de pedir y que determinan la efectividad de la tutela jurídica y, por lo tanto, el modo de obtener justicia ante los Tribunales”.

“Luego entonces, tenemos que la exigencia contenida en el artículo 45 de la Ley 46 de 1956 representa eventualmente una forma de protección más eficaz en contra de aquellos actos que afectan las garantías individuales; pues la tutela estatal sólo se produce cuando por iniciativa privada se promueve la acción protesta, y sólo si se produce dentro de las formas preestablecidas. De otro modo, el hombre sencillo y popular, que carece de conocimientos legales sería la mejor presa; y la violación de sus derechos individuales encontraría un camino más expedito”. (Subrayado de la Vista).

DOCTRINA. La Corte empieza por hacer un desglose de los principios contenidos en el artículo 49 constitucional y, en seguida, la parte del fallo en que el Pleno funda básicamente su decisión dice:

“El derecho al ejercicio de la acción de amparo que da lugar al proceso de impugnación respectiva que se inicia al momento de acogerse la demanda y culmina con la concesión o denegación del amparo pretendido no pugna, en modo alguno, con la circunstancia que la Ley establece de necesidad de designar un apoderado especial, y es que es fundamental que las partes, en el desarrollo de un proceso, tengan asegurada la igualdad procesal que se refiere, no sólo al libre ejercicio del derecho de actuación o defensa, sino a iguales oportunidades para hacerlos valer en el devenir del mismo a través de un apoderado”.

“Y al señalar la Ley, que el recurso debe ser presentado por el agraviado a través de un apoderado no determina incongruencia entre la norma constitucional y la legal, ya que la primera se refiere al fondo o sea el otorgamiento del derecho subjetivo que se acuerda a toda persona y la legal señala cómo se ejerce ese derecho, y que no está establecida en ninguno de los postulados de la norma constitucional”.

DECISION: “DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 45 de la Ley 46 de 1956”.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LAO SANTIZO P. En un detenido estudio del Amparo de Garantías Constitucionales, del origen de este recurso, de su evolución y de la

nueva orientación que ha alcanzado a la luz de las realidades imperantes y de la influencia de la jurisprudencia de la Corte, el salvamento dice lo siguiente en sus partes más relevantes:

“...donde la ley se detiene y queda atrás, la jurisprudencia suplirá su marcha, reubicándola dentro de las necesidades y factores que reclama su realidad, por eso, ahora toca discernir, si el ejercicio de una acción de esa naturaleza, como es el Amparo, de carácter institucional, que no es más que la defensa constitucional, puede restringirse en la ley, sometiénola necesariamente al requisito de la representación legal. Y claro está, que cualquier examen que se ensaye sobre el particular, tiene que fijarse acorde con los preceptos constitucionales que guían esa institución de garantía en el derecho público panameño”.

“El artículo 49 que instituye el Amparo, otorga esa pretensión de seguridad a cualquier ciudadano directamente afectado en las garantías fundamentales que le reconoce la Constitución. Se infiere de esto, que no es necesario que el afectado como titular de ese derecho, deduzca personalmente la pretensión, sino que también puede hacerlo otro por él, sin que medie autorización ni mandato de ninguna especie, tal como lo contempla la propia disposición. Siendo eso así, es lógico, no puede dársele el carácter de imprescindible a la representación judicial, porque conforme nuestra Constitución tiene instituido el Amparo, él se ejerce como una especie de acción popular”.

Por éstos y otros razonamientos, el salvamento sostiene que, en este caso la confrontación entre la ley y la Constitución “revela un anacronismo que hace imperativo actualizar esa ley, pues el país vive un esquema de realidades muy distinto a los contemplados hace varios años atrás, que hace obligante un reexamen de la disposición impugnada de inconstitucionalidad”.