

Salud, para administrar la prestación de un servicio público.

De ello se sigue, que le asiste razón a la impugnante, cuando sostiene que se trata de una carga que no fue establecida a través de una Ley en sentido formal, proveniente de la Asamblea Legislativa, que afrenta el principio de legalidad tributaria, y el artículo 153 numeral 10 de la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que en materia de justicia constitucional objetiva rige el principio dispositivo atenuado (interpretación sistemática de la Constitución), que permite a la Corte confrontar los actos impugnados con la totalidad de los preceptos del Estatuto Fundamental, hemos de señalar que el literal c) del artículo 1º de la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994, también infringe de manera directa, el artículo 44 de la Carta Magna, por cuanto afecta el derecho del propietario de la parcela o globo de terreno de disponer de su bien inmueble, y de obtener un lucro a partir de su venta, conminándolo a ceder parte de ese valor de enajenación, en beneficio de la Junta del Acueducto.

Hemos indicado, que la razón de ser de la carga pecuniaria, parece ubicarse en varios motivos. Primero, está el hecho de que los acueductos rurales son obras sanitarias construidas con la activa participación de la comunidad, y en un sentido amplio, "pertenece a la comunidad". En ese orden de ideas, es claro que el propietario de un inmueble beneficiado con la obra del acueducto por gravedad, ve incrementado el valor de esas tierras, de lo que parece desprenderse su "obligación" de contribuir con un porcentaje importante del valor de la venta del inmueble. No obstante, no deja de constituir una carga que afecta la disposición de su derecho de propiedad.

Por otra parte, es evidente que la exigencia del pago del 10% del valor de la venta no es un acto de "donación", toda vez que una de las características esenciales -sino la más importante-, de la donación, es que se trata de un acto de liberalidad, materializada en el desprendimiento patrimonial o económico de un sujeto, que ve disminuido su pecunio, a voluntad, en favor de otro. (Ver sentencia del Pleno de la Corte de 7 de diciembre de 1990) Salta a la vista, que el elemento volitivo de liberalidad no está presente en la previsión ministerial examinada, lo que constituye una razón adicional para estimar que se ha producido el vicio constitucional comentado.

Por estas razones, el Tribunal debe acceder a la pretensión constitucional contenida en la demanda.

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el literal c) del artículo 1º de la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994, dictada por el Ministerio de Salud.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ
(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.
(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON L.
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES
(fdo.) CÉSAR PEREIRA BURGOS
(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA ROSAS & ROSAS EN REPRESENTACION DE COMPAÑIA DE LEFEVRE, S.A., CONTRA EL ARTICULO 1098-A DEL CODIGO JUDICIAL, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE MAYOR CUANTIA PROMOVIDO POR EL BANCO NACIONAL DE PANAMA Y COMPAÑIA DE LEFEVRE, S.A. CONTRA JOAQUIN SEGUNDO Y OTROS. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, CINCO (5) DE ABRIL DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia, la firma ROSAS & ROSAS,

quienes actúan en nombre y representación de COMPAÑÍA LEFEVRE, S.A. interpuso Advertencia de Inconstitucionalidad del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, adicionado por el artículo 9 de la Ley 9 de 1990, y modificado por el artículo 30 de la Ley n° 23 de 2001, dentro del proceso ordinario de mayor cuantía propuesto por BANCO NACIONAL DE PANAMÁ y COMPAÑÍA DE LEFEVRE, S.A. contra JOAQUÍN SEGUNDO Y OTROS. De igual manera el Lcdo. Jaime Olmos Diaz quien representa al BANCO NACIONAL DE PANAMA, presentó Advertencia de inconstitucionalidad contra la misma exenta legal, es decir el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial.

Según informe secretarial visible a fojas 9 del expediente, el Secretario General, Dr. Carlos Cuestas pone en conocimiento al Magistrado ponente la similitud entre ambas demandas, y posteriormente, mediante resolución de fecha 18 de junio de 2001, se procede a la acumulación de las Advertencias presentadas tanto por la Firma ROSAS & ROSAS y el Lcdo. JAIME OLMO DÍAZ.

Ambas acciones fueron acumuladas en atención a los principios de economía procesal y seguridad jurídica, por lo que deben ser decididas en el mismo momento y en el mismo sentido, a fin de asegurar la uniformidad de la jurisprudencia y obtener los mejores resultados en el mínimo tiempo, gastos, esfuerzos y actividad procesal.

La consulta de constitucionalidad, como una de las vías de provocar el control o guarda de la constitucionalidad que le corresponde a este Pleno, persigue que la función jurisdiccional se realice de conformidad con el ordenamiento jurídico, eliminando la posibilidad jurídica de la aplicación por parte de un juez en primera instancia o tribunal en segunda instancia, dependiendo de cual instancia deberá aplicarse la norma, de preceptos legales o reglamentarios que, aplicables al caso, infrinjan el Texto Fundamental, previniendo que tales disposiciones, violatorias de la Constitución, que han de aplicarse por el Juzgador en la decisión de un proceso determinado, se sometan (de oficio o a petición de parte: advertencia), previamente a su aplicación, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que éste, en funciones de Tribunal Constitucional, despeje la duda constitucional en el referido proceso, y evitar, en su caso, que una autoridad jurisdiccional administre justicia tomando como base jurídica una disposición, legal o reglamentaria, que pueda ser contraria al ordenamiento constitucional.

Así, al realizarse la advertencia se pretende evitar la aplicación, al caso concreto, de una norma que podría resultar viciada de inconstitucionalidad, por parte de una autoridad jurisdiccional, que resulta necesaria para decidir el proceso o un recurso dentro del mismo.

Por lo tanto, este tipo de control tiene, como finalidad inmediata, la administración de justicia con arreglo al ordenamiento jurídico, y, como su finalidad mediata y consecuencia necesaria, la depuración del ordenamiento jurídico de aquellas normas que resultan contrarias al ordenamiento jurídico-constitucional.

(ENCARNACIÓN MARÍN PAGEO se ha referido a este extremo, de la siguiente forma:

"... como el control constitucional en vía incidental es un instrumento que, reparando la infracción realizada por el poder legislativo, impide la vulneración de la Constitución por el poder judicial, en este sentido la cuestión de inconstitucionalidad tiene una función tuitiva del principio de jerarquía normativa. Mediante su utilización que el poder judicial aplique normas inconstitucionales. El fin de la cuestión de inconstitucionalidad, en definitiva, es evitar la conculcación de la Constitución en el proceso jurisdiccional."

(Encarnación Marín Pageo, "La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil", Editorial Civitas, 1990, pág. 69).

Es evidente, por lo expuesto, que lo que se persigue con este proceso es verificar y asegurar que aquellas normas que, dentro de un proceso, deberán ser aplicadas al mismo, se conformen con el ordenamiento jurídico constitucional.

Es evidente que lo que resulta esencial es que el juzgador de primera

instancia, o el tribunal ad quem en caso de recursos planteados en la instancia correspondiente (donde se ha de aplicar la norma cuestionada), apliquen una norma de las que quedan dichas que sea consistente con el ordenamiento constitucional, que constituye la finalidad del instituto de la consulta o, en su caso, advertencia. Las advertencias, como se desprende de la lectura del artículo 203 constitucional, numeral 1º, sin otra condición que la norma sea aplicable para decidir la controversia o el recurso.

Para que la consulta sea decidida, en cuanto al fondo, para este Pleno resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa y, excepcionalmente, normas de contenido procesal, como la que nos ocupa, cuando la misma le ponga fin a la causa o imposibilite su continuación. Dentro de este contexto, por lo tanto, para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquéllas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquéllas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquéllas normas que gobiernen el proceso, como aquéllas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquéllas que gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de las sentencias, como tuvo ocasión de señalar este Pleno, en sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de enero de 1997, 19 de enero de 1998 y de 5 de junio de 1998.

Ahora bien, cabe señalar que es incuestionable, en base a la jurisprudencia antes citada, que puede el Pleno pronunciarse, en sede de consulta de constitucionalidad, que constituye una cuestión prejudicial dentro de un proceso, civil o penal, con respecto a normas que gobiernan el rito procesal, cuando la norma procesal de que se trate impida la continuación del proceso o le ponga fin al mismo, como lo es el artículo 1113 del Código Judicial que ha sido advertido de inconstitucional.

Hecha la necesaria aclaración anterior, se avoca el Pleno al análisis de la advertencia presentada.

NORMA LEGAL ACUSADA

El artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, adicionado mediante el artículo 9 de la Ley 9 de 1990.

"ARTICULO 1098-A: Dará lugar a caducidad extraordinaria la paralización del proceso por tres (3) años o más, sin que hubiera mediado gestión escrita de parte. La resolución respectiva será notificada por edicto y no admitirá recurso, salvo el de reconsideración. Será obligación del Secretario recibir escritos que, en cualquier etapa del proceso, presente la parte a la actuación.

En los procesos en curso en que se haya producido la causal durante el año anterior, los interesados tendrán un término de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, para presentar por escrito la gestión que impida que se decrete la caducidad".

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPIUESTA POR ROSAS & ROSAS

El demandante estima como violados los artículos 32 y 212 de la Constitución Nacional, los cuales se transcriben a continuación:

"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."

Al explicar el concepto de la infracción, el recurrente argumenta que están claras y especificadas las garantías constitucionales consagradas, que es el derecho a ser juzgado por autoridad competente y conforme a los trámites legales, al igual que ser oído de manera apropiada por los Tribunales de Justicia, los cuales deben ser independientes e imparciales. Que en Panamá existe el sistema de doble instancia, lo que significa que pueden haber dos decisiones de dos

autoridades con jerarquía diferente, además, este sistema de doble instancia le permite recurrir en casación o revisión, según sea el caso; por lo que el primer inciso del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial impide el acceso a una decisión de segunda instancia y por consiguiente acceso a los recursos extraordinarios de casación y revisión en contra de decisiones de segunda instancia; que con la aplicación de este artículo solamente se permite el recurso de reconsideración, el cual no tiene la eficacia de los otros recursos mencionados.

"ARTÍCULO 212: Las Leyes procésales (sic) que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:
Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

1. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

El recurrente explica que esta norma constitucional ha sido violada en forma directa, por omisión, toda vez que no fue aplicada al emitirse el artículo 9 de la Ley 9 de 1990, el cual fue incorporado al artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, ya que el artículo 212 de la Constitución instituye uno de los principios que deben guiar el dictado de las normas procesales, el cual es un derecho consignado en la ley substancial, y que debe de haber ausencia de formalismos; y que por el contrario, con la norma legal acusada priva a la parte actora de los recursos de apelación y casación en contra de la resolución que decreta la caducidad extraordinaria del proceso, y desconoce el principio de que el fin del proceso es el reconocimiento de los derechos instituidos por las leyes sustantivas, ya que le pone fin al proceso por razones netamente formales e impide un examen de fondo del proceso.

**ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD
PROPUESTA POR EL LCDO. JAIME OLmos DíAZ**

El licenciado JAIME OLmos DíAZ considera que con el artículo 1113 (antes 1098-A) se violan los artículos 32, 207 y 212 de la Constitución Nacional, los cuales se transcriben a continuación.

"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."

Al hacer la explicación manifiesta que considera que se vulnera directamente la garantía del debido proceso, el cual tiene su fundamento en el artículo 32 de la Constitución Nacional que está regulado por el artículo 1944 (antes 1968) del Código Judicial, e igualmente expresa que en el Artículo 8, numeral 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos está establecido que: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley..."

Sigue explicando que según el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, el recurso de apelación no sería viable porque solamente concede el recurso de reconsideración, lo que implica que priva al Banco Nacional de Panamá, que es parte afectada con el Auto 2413 del 15 de mayo de 2001 a tener acceso a un Tribunal de Segunda instancia para que pueda examinar si es conforme a derecho la resolución antes mencionada.

Según el Lcdo. Olmos Díaz el artículo 32 de la Constitución Nacional se viola directamente al aplicarse el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, ya que este artículo de la Constitución establece el principio del debido proceso legal.

Continua expresando que el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial también vulnera el artículo 207, segundo párrafo de la Carta Magna que dice:

"Artículo 207: Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley, pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales,

las resoluciones proferidas por aquellos."

Toda vez que el Artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial viola en forma directa el artículo 207 de la Constitución Nacional, ya que desconoce lo resuelto por la Corte, Sala de lo Civil, en resolución de fecha 27 de diciembre de 2000, el cual resuelve sobre la juricidad del Auto N° 9 de 4 de abril de 2000, expedido por el Registro Público.

Agrega que se le niega al Banco Nacional de Panamá, la oportunidad de recurrir en apelación ante una segunda instancia para que repare el agravio inferido por el Juez inferior, así es que con el Artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial se viola el artículo 207 de la Constitución Nacional porque impide ir a una segunda instancia.

En cuanto al artículo 212 de la Constitución Nacional que prescribe lo siguiente:

"ARTÍCULO 212: Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial."

Según el Lcdo. Olmos el numeral segundo de este artículo resulta violado, toda vez que cercena el derecho de obtener que se respeten no solo la sentencia dictada en el proceso ordinario con fecha de 15 de junio de 1976, luego de haberse practicado todos los actos procesales inherentes a este tipo de juicio, sino que también el Auto de 17 de junio de 1982, y que no se le puede atribuir al Banco Nacional de Panamá ningún tipo de inactividad procesal, tal cual así lo dice el Auto N° 2413 antes mencionado.

Prosigue diciendo que es obvio que luego de dictar una resolución sobre el fondo de la demanda, no procedía ningún incidente de caducidad una vez realizada la notificación de ese acto y que esta solo le correspondía al tribunal competente y no a las partes en el proceso, más aún tratándose del Banco Nacional que es una institución bancaria autónoma del Estado.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA

En opinión del Procurador General de la Nación a través de la Vista N° 19 de fecha 16 de agosto de 2001 (fs. 32-50), emite su opinión, en primer lugar sobre la advertencia de inconstitucionalidad del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial formulada por la COMPAÑÍA DE LEFEVRE, S.A., que infringe los artículos 32 y 212 de la Constitución Nacional, así como las citadas por el BANCO NACIONAL DE PANAMA, que señala además de las normas citadas, el artículo 207 de la Carta Magna.

En tal sentido considera el Representante del Ministerio Público que de las argumentaciones contenidas en la advertencia que se promueve se desprende que únicamente el párrafo que dispone "y no admitirá recurso, salvo el de reconsideración" es que considera que debe declararse la inconstitucionalidad de la citada frase, en base al principio de divisibilidad de la norma impugnada.

Es importante destacar las consideraciones previa que emite la Procuraduría en su Vista Fiscal que consiste en lo siguiente:

- "1. Que mediante la providencia de 31 de agosto de 2000, el Juzgado (sic) Juez Primero del Primer Circuito Judicial de Panamá, corrió traslado al Banco Nacional de Panamá y a la Compañía de Lefevre, S.A., y a la Fiscalía Primera de Circuito, del incidente de caducidad de (sic) extraordinaria de la instancia propuesto por la Corporación de Bienes Raíces Mariprieta, S.A., acto contra el cual el Banco Nacional de Panamá presentó recurso de reconsideración.
2. Mediante Auto N° 2413 de 15 de mayo de 2001, el juzgador

resolvió el fondo de incidente, sin pronunciarse previamente sobre los elementos que sirvieron de sustento para promover el recurso de reconsideración, ignorando los argumentos expuestos por el Banco Nacional de Panamá para solicitar la revocatoria de la providencia señalada.

3. Que mediante Auto de 17 de junio de 1982, se aprobó la transacción que dentro de este proceso celebraron las partes, Banco Nacional de Panamá y Joaquín Segundo, dueño de la finca 5275, mismo que al encontrarse ejecutoriado, el tribunal de la causa había ordenado su inscripción en el Registro Público.
4. Que mediante sentencia de 27 de diciembre de 2000, la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió la apelación interpuesta por los apoderados de Miguel Filemón Palma, confirmando lo resuelto por la Directora del Registro Público, quien, mediante Resolución N° 9 de 4 de abril de 2000, dejó sin efecto la última anotación marginal de la finca 5275 de la Corporación Bienes y Raíces Mariprieta, S.A., desconociendo con su decisión, el Juez Primero del Primer Circuito Judicial de Panamá, lo resuelto por la Sala Civil.
5. Como consecuencia de lo anterior, se aplicó a un proceso concluido la caducidad extraordinaria de la instancia, en detrimento de la transacción y correspondiente homologación judicial, y pasando por alto que con la aprobación judicial adquiere la resolución el efecto de cosa juzgada, aplicándose una norma incorporada con posterioridad a la transacción, y no aplicable a los procesos en que es parte el Estado, produciéndose con su aplicación, y de subsistir las irregularidades, una lesión patrimonial.

Considerando la importancia de las irregularidades advertidas, y en vista de las posibles lesiones al patrimonio del Estado que podría ocasionar la actuación realizada por el Juez Primero del Primer Circuito Judicial de Panamá, solicito que le sea prestada atención a la gestión del juzgador de instancia, y, de así considerarlo, que sean tomadas las medidas pertinentes."

Al entrar a analizar el artículo 32 de la Constitución Nacional, opina el Señor Procurador que para comprender los argumentos de los demandantes es necesario precisar el objeto de la caducidad de la instancia y las consecuencias de su declaratoria, toda vez que la declaratoria de caducidad extraordinaria de la instancia es una forma excepcional de terminación del proceso, ante el abandono de las partes.

Por lo que se debe aclarar que si el principio de la doble instancia tiene rango constitucional, entonces el contenido del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial viola el artículo 32 de la Constitución Política.

Añade que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones en cuanto al principio de la doble instancia entre los cuales se encuentran los fallos de fecha 4 de julio de 1980 y el de 7 de abril de 1997, y que si bien es cierto que los referidos fallos coinciden en declarar que el principio de la doble instancia no tiene jerarquía constitucional, estas fallos tratan de decisiones interlocutorias, y no de resoluciones que dan lugar a la terminación del proceso. De igual manera, dice que a partir de 1990 la doctrina constitucional reconoce la existencia de un conjunto de normas, convenios internacionales, costumbre constitucional y doctrina constitucional que integran junto a la Constitución Política, "el bloque de la constitucionalidad" el cual sirve de parámetro para decidir la constitucionalidad de una norma o acto o sujeto al control de la constitucionalidad.

En ese sentido, se reconoció que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se integra con el artículo 32 de la Constitución Política, para formar entre ambos el bloque de la garantía constitucional del debido proceso. Entonces al reconocerle al artículo 8 de la mencionada Convención, la interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el carácter constitucional del principio de la doble instancia se hizo más amplia, ya que en el literal "h" del numeral 2 del artículo 8 de la Convención, se prevé el derecho de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior.

El Señor Procurador cita el fallo de 7 de abril de 1997 dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia el cual se transcribe a continuación:

"De hecho nuestra Constitución Política ni siquiera reconoce el derecho a una segunda instancia como parte de la garantía fundamental del debido proceso. Este derecho, sin embargo, está reconocido como parte de esta garantía por el literal h) del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (aprobada por Ley N° 15 del 28 de octubre de 1977) que forma parte del bloque de la constitucionalidad, cuando expresamente señala que toda personal inculpada de un delito tiene derecho, como garantía mínima, el "a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior", entendiéndose como tal, las resoluciones definitivas y no las interlocutorias o intermedias no las de procedimiento." (Lo subrayado por el Procurador)

Siguiendo este orden de ideas plasmado por el Señor Procurador, opina que la declaratoria de caducidad extraordinaria de la instancia es un modo excepcional de terminación del proceso, por lo cual se declara extinta la pretensión de las partes, poniéndole fina a un proceso. Continua y dice que si bien es cierto que el literal h) del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos pareciese referirse a los derechos de las personas inculpadas de la comisión de un delito, la Procuraduría es de opinión que no existe ningún impedimento para entender que esta garantía de acceder a los Tribunales Superiores, como es el caso de la apelación pueda ser extendida a otros procesos, sean de naturaleza civil, laboral, comercial, etc. Por lo que, el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial prohíbe la interposición de cualquier recurso, salvo el de reconsideración.

De igual manera el Señor Procurador opina que aunado a lo que ya ha explicado subyace la agravante que este caso en particular el Estado (Banco Nacional de Panamá) es una de las partes, y por lo tanto, es patrimonio de todos los asociados.

El artículo 1107 (antes 1093) del Código Judicial hace énfasis en que lo dispuesto en los artículos sobre la caducidad de la instancia, no será aplicable en los procesos en que sea parte el Estado, un Municipio, una institución autónoma, semiautónoma o descentralizada, etc. preceptos normativos que, junto a los que anteceden, lo lleva a la conclusión de que, aunado a la inconstitucionalidad previamente advertida, la caducidad extraordinaria de la instancia, la cual está normada en el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial no es aplicable al Banco Nacional de Panamá, por lo que cualquier interpretación contraria resulta inconstitucional.

En cuanto al análisis que hace el Señor Procurador del artículo 212 de la Carta Magna, dice que en reiteradas ocasiones la Corte Suprema de Justicia ha señalado que el artículo 212 es de naturaleza programática, toda vez que se trata de una norma dirigida al legislador en la que se enumeran los principios procesales que deben inspirar las leyes de procedimiento, y que establece en el numeral 2 , el carácter instrumental del ordenamiento procesal.

Prosigue que en este orden de ideas, y como se trata de una norma programática, requiere ser complementada con otros preceptos constitucionales para llegar a su entendimiento y alcance. En este caso en particular, se integra el concepto de infracción con el artículo 32, bajo el argumento de que al negar el artículo 1113 (antes 1098-A) del código Judicial la posibilidad de acudir a los tribunales de mayor jerarquía, se incumple con el objeto del proceso, que es el reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial. Por lo que, al violentarse el artículo 32, también resulta infringido el artículo 212 de la Constitución Política, ya que al no permitirse el acceso a un tribunal de mayor jerarquía se le niega a las partes afectada el acceso a la tutela judicial

efectiva.

Luego al entrar a analizar el Señor Procurador el artículo 207 de la Constitución Nacional opina en su vista fiscal que este artículo establece el principio de independencia en el ejercicio de las funciones de los Magistrados y Jueces, quienes se encuentran sometidos a la Constitución y la ley, igualmente dispone la obligación de los juzgadores inferiores de acatar y cumplir las decisiones dictadas por sus superiores jerárquicos, al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por los primeros.

Ahora bien, el Señor Procurador hace énfasis en que los argumentos presentados por el apoderado judicial del Banco Nacional de Panamá, van encaminados a cuestionar el desconocimiento por parte del juzgador de instancia, "de la sentencia de 27 de diciembre de 2000, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó lo resuelto por la Directora del Registro Público, quien resolvió dejar sin efecto la última anotación de la finca 5275 de la Corporación Bienes Mariprieta, S.A." (fs.48).

Continúa explicando que si bien los hechos advertidos encuadran con el concepto de infracción del artículo 207 de la Constitución Nacional y denotan la posible violación al debido proceso, estos no guardan relación con la presente pretensión constitucional, toda vez que la materia regulada por el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial es la caducidad extraordinaria de la instancia y no la obligación de los juzgadores inferiores de acatar los resueltos emitidos por sus superiores, por lo que no se da la violación de la referida norma constitucional.

Por las consideraciones anteriores, el señor Procurador de la Nación es de opinión que a pesar de haberse pedido la declaratoria de inconstitucionalidad íntegra del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, se desprende que únicamente el párrafo que dispone "y no admitirá recurso alguno, salvo el de reconsideración" es el objeto de la controversia constitucional, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad sobre esa frase.

Agrega que para lograr la solución integral de la controversia constitucional presentada, se debe valer del principio de interpretación del ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, prohijado por la Corte Suprema en reiterados pronunciamientos y permiten a la Corte Suprema de Justicia interpretar la norma o acto demandado de inconstitucionalidad en concordancia con la constitución, de forma tal que se resguarde la constitucionalidad de la norma por la interpretación efectuada por la Corte, interpretación que se encontrará vinculada de forma indisoluble a la norma siendo de obligatorio acatamiento por los jueces llamados a aplicarla.

Por lo que sustentado en el principio mencionado, es que el Procurador considera que en la medida de que se comprenda que el resto del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, no es aplicable a los procesos en que sea parte el Estado, los Municipios, instituciones autónomas o semiautónomas, o descentralizadas, en concordancia con los preceptos normativos previamente citados, los cuales desarrollan las prerrogativas de esos procesos, en virtud de la obligación de proteger los bienes de los nacionales y públicos, lo cual esta contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política.

Por la explicación anterior es que el Señor Procurador de la Nación es de opinión que la frase "y no admitirá recurso, salvo el de reconsideración", contenida en el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial es inconstitucional , al violar los artículo 32 y 212 de la Constitución Política.

FASE DE ALEGATOS

Surtidos los trámites procesales y luego de la última publicación del edicto que dispone el artículo 2564 del Código Judicial, se concedió un término de diez días para que los demandantes y todas las personas interesadas presentaran su alegaciones.

Hicieron uso de tal derecho la firma de abogados ROSAS & ROSAS, mediante escrito de Alegato visible de fojas 57 a 68 y el Lcdo. Jaime Olmos en escrito de fojas 69 a 74, quienes representan a COMPAÑÍA LEFEVRE, S.A (fs.57-68) y BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, respectivamente.

Igualmente hizo uso de este derecho el Lcdo. Manuel Salvador Oberto, quien presentó los argumentos de su oposición mediante escrito visible a fojas 75 a 84.

En cuanto a ROSAS & ROSAS reitera a esta alta Corporación la solicitud de que se declare que el artículo 1098 A antigua numeración (hoy 1113) del Código Judicial, el cual fue adicionado por la Ley 9 de 1990, es inconstitucional.

Reproduce la parte sustancial de la solicitud presentada el día 5 de junio de 2001; de igual manera destaca la opinión del Señor Procurador General de la Nación la cual se encuentra plasmada en la vista N° 19 de 16 de agosto de 2001, en la que concluye el señor Procurador que luego de hacer un juicio de la situación planteada es de opinión que solamente la frase "y no admitirá recurso, salvo el de reconsideración" debe ser declarado inconstitucional, toda vez que viola los artículos 32 y 212 de la Constitución Política..

ROSAS & ROSAS señala como aspecto importante apreciado por el Señor Procurador, con respecto a la violación del artículo 32 de la Constitución Política, el cual consiste en la evolución que ha tenido la doctrina jurisprudencial que ha dictado en diferentes fallos la Corte Suprema en los últimos años, en los que se admite la existencia del bloque de la constitucionalidad, el cual está integrado no solo por normas de la Carta Magna sino también por los Convenios Internacionales, la Costumbre Constitucional y la Doctrina Constitucional. Señala que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos admite que la garantía del debido proceso legal incluye el derecho a recurrir ante jueces o tribunales superiores, y que cualquier norma legal que prive a una persona de este derecho estará violando las normas constitucionales.

De igual manera sostiene que el Señor Procurador en cuanto al artículo 212 de la Constitución Política vierte su opinión de que el mismo es violatorio, toda vez que a pesar de tratarse de una norma fundamental que, con arreglo al criterio jurisprudencia de la Corte Suprema es de carácter pragmático o finalista.

Transcribe parte de la opinión vertida por el Señor Procurador en este sentido:

"Ciertamente, y de conformidad con el concepto de infracción del artículo 32, también resulta conculado el artículo 212 de la Constitución Política, como quiera que al pretermitir la posibilidad de acceder a un tribunal de jerarquía superior, se le niega a las partes afectadas el acceso de tutela judicial efectiva, denegándose la posibilidad de que dichos tribunales se pronuncien sobre los derechos previstos en la ley sustancial.

Este derecho es negado en la medida en que no se permite recurrir ante un tribunal superior, y se desestima toda posibilidad de utilizar los recursos de revisión y casación, evitándose que se resuelva la pretensión de las partes por razones formales.

De allí que el artículo 1098 A del Código Judicial, viola el artículo 212 de la Constitución Política."

Prosigue con su argumentación en cuanto a lo expresado por el Sr. Procurador y encuentra fundamento y justificación al recordar la evolución de la garantía de debido proceso legal o del debido trámite, que en un inicio sólo era aplicable a los procesos penales, pero que luego se ha ido extendiendo al resto de los procesos jurídicos, y que es precisamente esa evolución que ha tenido nuestro derecho positivo constitucional, cuando en la reforma de 1983 extiende dicho principio a las causas de policía y disciplinarias, con lo que se rebasa el marco del proceso penal.

ROSAS & ROSAS cita lo señalado por el Licenciado Víctor Benevides en la obra "EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO EN SISTEMA CONSTITUCIONAL PANAMEÑO", en Estudios de Derecho Constitucional Panameño del Doctor JORGE FÁBREGA P.:

"Esta garantía constitucional se amplía mucho más con el acto reformatorio de 1983 en donde se instituye el artículo 212; principio recogido por la Corte Suprema estadounidense que reconoce un doble aspecto de la garantía de "due process of law" que dice:

1. Un aspecto adjetivo o procesal que exige un procedimiento expedido en donde el proceso no se estructure en tal forma, que pueda constituir una trampa en la cual naufrague el derecho material. El Mensaje de esta norma constitucional es evitar el exceso ritualista y formalista del proceso y a nulidades procesales por motivo de carácter formal, que retrotraen el proceso a estapas (sic) superadas frustrando el derecho material y que definitivamente producen una denegación de justicia, y

2. Un aspecto sustantivo o de fondo que no tiene mayor explicación cuando la norma en comento dice "El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial".
(Pág. 426)

La tendencia de este principio es que debe ser aplicado a otros procesos jurídicos y no únicamente al proceso penal, como lo fue en el inicio. En todos estos procesos existe un denominador común, un derecho o derechos en juego, que han sido reconocidos por la ley sustancial o material y los cuales no tendrían adecuada tutela jurisdiccional si la ley no permite la utilización de recursos ante una instancia superior.

Prosigue ROSAS & ROSAS y en esta ocasión en su alegato dice que la importancia de la concesión de recursos a la parte que se sienta agraviada radica en la garantía del debido proceso legal, y la cual ha sido señalada por el Dr. Arturo Hoyos en los siguientes términos:

"El derecho a hacer uso de los recursos contra resoluciones judiciales previstos en la Ley sí constituye, claramente, un elemento de la garantía constitucional del debido proceso legal y, por lo tanto, serán violatorias de dicha garantía los actos administrativos o resoluciones judiciales que arbitrariamente impidan o nieguen a una persona la utilización de los medios de impugnación consagrados por la Ley consta sentencias, autos u otras resoluciones judiciales" (LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO LEGAL, en Estudio de Derecho Constitucional del Doctor Jorge Fábrega P. pág. 407)

Que si bien es cierto, anteriormente no fue considerado el principio de la doble instancia en las normas constitucionales, no es menos cierto al admitirse como uno de los derechos tutelados por los convenios internacionales sobre derechos humanos, y en general, por el derecho internacional sobre la materia este principio adquiere jerarquía constitucional..

Puntualiza en que al aplicar el artículo 1113 (antes 1098-A) en el proceso ordinario de mayor cuantía y declararse la Caducidad extraordinaria en este proceso, se le niega al agraviado recurrir en apelación y por ende recurrir en casación.

Que en este proceso en particular tanto el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, como la COMPAÑÍA LEFEVRE, S.A. habían obtenido del Juzgado Primero del Circuito de Panamá una sentencia favorable, con fecha de 15 de junio de 1976, que declaraba NULO lo decidido por el Juzgado Tercero de Circuito de Panamá, en juicio de inspección ocular instaurado por Joaquín Segundo, por falta de competencia de ese juzgado y, además declaró que los demandantes eran legítimos propietarios de las fincas en cuestión. Esta sentencia fue apelada por una de las partes, quien posteriormente celebraron transacción, con lo que se le puso fin al proceso. Pero sin embargo, después de 16 años de celebrada la transacción, por un incidente, el cual era de acción prescrita, extemporáneo y presentado por persona carente de legitimación, el Juzgado de instancia decreta prescripción extraordinaria del proceso, con lo que borra los derechos adquiridos por el BANCO NACIONAL DE PANAMA y la COMPAÑÍA DE LEFEVRE, S.A. en la transacción aprobada con anterioridad, la cual se encontraba ejecutoriada e inscrita en el Registro Público. A esto se suma también que el auto que decreta la caducidad extraordinaria no es apelable.

ROSAS & ROSAS presenta una serie de circunstancias, que según ellos son importantes y que rodean la declaratoria de caducidad extraordinaria, y una de ellas es que el Señor Procurador General de la Nación en su vista fiscal señala "denotan la posible pretermisión de las normas que gobiernan el proceso y, en consecuencia, del debido proceso, anomalías que podrían producir como secuela una lesión patrimonial en contra del Estado"

De igual manera que COMPAÑÍA LEFEVRE, S.A. podría ser gravemente afectada en sus derechos patrimoniales, porque al igual que BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, con la transacción que se dio y la cual estaba ejecutoriada e inscrita en el Registro Público, porque se referían a bienes inmuebles.

Ahora bien en cuanto al alegato presentado por el Lcdo. JAIME OLMO DÍAZ, este lo fundamenta en seis hechos, en donde alega que el BANCO NACIONAL DE PANAMA, mediante escrito de fecha 25 de septiembre de 2000, presentó ante el Juzgado Primero de Circuito un recurso de reconsideración contra la providencia de fecha 31 de agosto de 2000, en donde se le corría traslado al BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, y a la COMPAÑÍA DE LEFEVRE, S.A., al igual que a la Fiscalía Primera del Circuito sobre el Incidente de Caducidad Extraordinaria propuesto por Corporación de Bienes y Raíces MARIPRIETA, S.A.; continua alegando que el Juzgado en mención no resolvió el Recurso de Reconsideración, sino por el contrario decretó de plano la Caducidad Extraordinaria en auto de fecha 15 de mayo de 2001 y no tomó en cuenta que para resolver este incidente el cual era extemporáneo, ya se había dictado sentencia de fecha 15 de junio de 1976, la cual el Juzgado no llegó a notificar y que existen sendas transacciones de las partes, las cuales fueron celebradas el día 17 de junio de 1982 y la otra en enero de 1984 y aprobadas por el mismo Juzgado. Igualmente que se desconoció que el Banco Nacional es una Institución autónoma de Estado, y por lo tanto que no se le puede aplicar la caducidad extraordinaria de la instancia, ya que contra las entidades estatales no es viable decretar dicha figura, toda vez que así lo dispone el Código Judicial en su artículo 1093 (actual 1107) del Código Judicial; por lo que al resolver el Incidente a favor de Bienes y Raíces MARIPRIETA, S.A. vulneró resoluciones como la Sentencia de fecha 15 de junio de 1976 y el Auto de 17 de junio de 1982.

Por lo anterior considera que han sido violados los artículos 32, 207 y 212 de nuestra Carta Magna, en el sentido que el artículo 32 vulnera por omisión la garantía del debido proceso, ya que en el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substancialización 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".

Que con la aplicación del artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial, solamente se le concede el Recurso de Reconsideración a la parte agraviada para recurrir, lo que privó al acceso de una segunda instancia, es decir acudir al superior jerárquico para que este diera su veredicto, y por ende recurrir en Casación al Banco Nacional de Panamá, entidad que él representa. Con este se viola directamente el principio del debido proceso legal.

De igual manera sostiene que con la aplicación del artículo 1113 (antes 1098-A) se vulnera el artículo 207 de la Constitución Nacional toda vez que desconoce lo decidido por la Corte Suprema, Sala Civil sobre la juricidación del Auto N° 9 de 4 de abril de 2000, expedido por el Registro Público. Que le niega al BANCO NACIONAL DE PANAMA la facultad de recurrir ante un Tribunal Superior y por consiguiente le cercena la posibilidad de que en una segunda instancia se revise lo actuado en primera instancia.

En cuanto al artículo 212 de la Constitución Nacional sostiene que el numeral segundo resulta vulnerado directamente al aplicar el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial porque no respeta el derecho que se dejó consignado en la Sentencia de fecha 15 de junio de 1976, ya que esta decidía sobre el fondo del negocio y no procedía ningún incidente de caducidad, que solamente faltaba la notificación y el llamado a diligenciar esta situación era el Tribunal y no a las partes, por lo que el BANCO NACIONAL DE PANAMA no incurrió en ninguna pretermisión procesal. Por otra parte el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ es una institución autónoma del Estado y no puede afectarsele con la supuesta caducidad extraordinaria decretada por el juzgado primario.

Por las consideraciones anteriores es que el Lcdo. Jaime Olmos que solicita que se declare inconstitucional el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial.

En base al artículo 2564 del Código Judicial, Lcdo. Manuel Salvador Oberto presentó su escrito de argumentos en oposición a la solicitud de que se declare

inconstitucional el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial y esta oposición queda básicamente fundamentada en dos puntos fundamentales que son la extemporaneidad de la advertencia y que la infracción no se da.

En cuanto a la extemporaneidad el opositor estima que el artículo 2564 del Código Judicial es clara al señalar "cuando alguna de las partes en un proceso, advierta que la disposición legal o reglamentaria es inconstitucional, hará la advertencia respectiva a la autoridad correspondiente, quien en el término de dos días, sin más trámite, elevará la consulta a la Corte suprema de Justicia, para los efectos del artículo anterior", siendo que el artículo anterior, 2563 del Código Judicial, el cual establece que "Cuando un servidor público al impartir justicia, advierta que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, elevará consulta a la Corte Suprema de Justicia y continuará el curso de negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

El licenciado MANUEL SALVADOR OBERTO cita algunos fallos en que la Corte Suprema se ha pronunciado al respecto como lo son el de 5 de junio de 1991 y 14 de enero de 1991, los cuales transcribe en su parte medular (fs.78-80).

Por lo que son claros los criterios mantenidos por la Corte en que reafirman que la oportunidad procesal para hacer la advertencia de inconstitucionalidad es precisamente antes de que la norma sea aplicada al caso, y que una vez aplicada para decidir la situación jurídica planteada, precluye la oportunidad o sea que se cierra la puerta y se abre a una nueva fase distinta en la que ya no cabe la advertencia.

Continua alegando que quienes presentaron la advertencia han sostenido que la gestión era oportuna en virtud de que, por haber ejercido el recurso de reconsideración, los efectos del auto en que se aplicó la norma (artículo 1113 del Código Judicial) estaban suspendidos; según el opositor esto no es cierto, toda vez que precisamente, el ejercicio de ese recurso supone la aplicación de la norma en cuanto que los medios de impugnación tienen como finalidad de que el propio Juez (reconsideración) o el respectivo superior jerárquico, enmiende el agravio que estime se ha inferido, ya sea manteniendo, aclarando, reformando o revocando la decisión impugnada, todo esto significa entonces que la aplicación de la norma sirve de fundamento jurídico a la decisión en este caso el Auto que decretó la caducidad extraordinaria, con la aplicación del artículo 1113 del Código Judicial.

Continua alegando que en cuanto al artículo 514 del Código Judicial el cual trata sobre la suspensión de los efectos de la resolución recurrida; esa suspensión tiene relación con el término que corre para que la resolución quede ejecutoriada e impida que esta quede en firme y de obligatorio cumplimiento.

Finaliza su alegato en que se dio la extemporaneidad de la advertencia cuando al introducirse la consulta, ya había sido aplicada, porque la caducidad extraordinaria decretada tiene su fundamento jurídico en lo que dispone el artículo 1113 (antes 1098-A), acto procesal en que los advirtientes se notificaron en su momento y anunciaron, recursos ordinarios, tal cual es el de reconsideración, que a pesar de suspender los efectos, de la resolución recurrida, no incide en el hecho jurídico ocurrido, como es la aplicación efectiva de la norma.

DECISIÓN DE LA CORTE

Tres son las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas por la norma legal denunciada, el artículo 1113 del Código Judicial. Dichas disposiciones constitucionales son el artículo 32 (derecho constitucional al debido proceso), el artículo 207 (independencia judicial) y el artículo 212 (principios de las normas procesales). Veamos cada uno de ellos separadamente.

1. El artículo 32 constitucional. Este Pleno, en innumerables ocasiones, ha sentado en copiosa jurisprudencia el contenido del debido proceso, es decir, las garantías procesales con rango constitucional y de tutela judicial efectiva, como parte de aquél, contenidas en el artículo 32 de la Constitución Política.

Así, por ejemplo, en la sentencia de 15 de enero de 1996, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN ECHEVERS, destacó:

En primer término, las garantías objetivas del debido proceso han

sido claramente delimitadas por jurisprudencia reiterada de esta Superioridad. En este sentido, de acuerdo con el principio de estricta legalidad procesal, la administración de justicia debe ejercitarse conforme a los trámites establecidos en la Ley. Ello implica, el acatamiento de las formalidades básicas o esenciales que rigen la actividad jurisdiccional: asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, de contradecir las aportadas por la contraparte, y de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos."

(Registro Judicial; enero de 1996, p.14)

El contenido esencial del debido proceso, tanto, se integra con los derechos de ser juzgado por tribunal competente independiente e imparcial preestablecido en la ley, permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener una sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada. Forma también parte del núcleo de la garantía que ocupa al Pleno el derecho a que el tribunal, para proferir su decisión, satisfaga los trámites procedimentales que sean esenciales, es decir, en adición a aquellos que ya han sido destacados, los que, en general, de restringirse de manera arbitraria o de negarse, producen en el afectado una situación de indefensión, por lesionar los principios de contradicción y bilateralidad procesales. En opinión del Pleno, el precepto constitucional analizado no ha sido vulnerado.

2. Artículo 207 constitucional. El precepto constitucional que ocupa este Pleno incorpora a nuestro ordenamiento constitucional el principio constitucional de la independencia judicial, en términos que ya han sido reproducidos. No comparte el Pleno la postura de uno de los recurrentes, en el sentido de que el citado artículo recoge el principio de la doble instancia, sino regula uno de los principios medulares del Derecho Procesal y de la función jurisdiccional, la independencia judicial, esto es, el acatamiento, por parte de los tribunales inferiores, de las sentencias de los tribunales superiores, cuando modifican o alteran las decisiones de aquellos, con motivo del ejercicio de los medios de impugnación reconocidos por la ley ("recursos legales"), por las partes.

Ya este Pleno, en sentencia de 4 de julio de 1980, señaló:

"...
La Corte concluye, entonces, que el establecimiento de la única o doble instancia es tema de política procesal. Es la Ley y no la Constitución la que, en todo caso, establece la competencia funcional del Tribunal Ad-quem para atender, como Tribunal de segunda instancia, mediante la interposición oportuna de los recursos legalmente establecidos.

El artículo 192 (actualmente el art. 207 constitucional) de la Constitución Nacional tiene por finalidad específica garantizar la independencia funcional del Órgano Judicial, y sin que ello signifique la previsión de un eventual desconocimiento de ese principio establece, de modo expreso, -sin necesidad para algunos-, la obligación de los Tribunales inferiores de acatar y cumplir las decisiones de los Tribunales de alzada adoptadas en la prolongación de un proceso por razón de los recursos legalmente establecidos.

Es decir, pues, que el artículo 192 -como lo afirma el señor Procurador de la Administración- no establece la apelabilidad de las resoluciones judiciales. En su última parte tiende a garantizar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por los Tribunales superiores jerárquicos cuando la Ley haya establecido recursos que eventualmente utilizados, reclamen el pronunciamiento del Tribunal ad-quem para mantener o reemplazar la decisión recurrida.

En síntesis, estima la Sala que la doble instancia no es régimen procesal que derive de ninguna de las garantías que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional; ni el artículo 192, consagra la apelabilidad de las resoluciones judiciales...".

En fecha mas reciente, y reiterando que el establecimiento de recursos constituye un tema de política legislativa, y no materia constitucional, en sentencia de 25 de octubre de 1996, abordó el tema de los recursos dentro del derecho fundamental del debido proceso (donde corresponde), en los siguientes términos:

"..."

El debido proceso, en su relación con los recursos, amerita el análisis de dos problemas, de distinta naturaleza: el primero, si se niega el ejercicio del derecho a recurrir, cuyo recurso esté previsto en el ordenamiento, y el segundo, la necesidad de que contra toda resolución judicial el ordenamiento legislativo que organiza los procesos jurisdiccionales, tenga prevista la utilización de recursos, necesariamente, de tal suerte que la determinación de si una resolución es irrecusable, vendría a ser inconstitucional por violación al debido proceso.

Es evidente que, el derecho a ejercitar oportunamente los recursos existentes en todo proceso forma parte de los diferentes derechos que integran la garantía del debido proceso, por lo que la negativa al acceso a la vía recursiva constituiría, en apreciación del Pleno, una violación al debido proceso. El Magistrado Arturo Hoyos, en su obra "El Debido Proceso" señala:

"El derecho a hacer uso de los recursos contra resoluciones judiciales previstos en la ley constituye, claramente, un elemento de la garantía constitucional del debido proceso legal, y, por lo tanto, serán violatorios de dicha garantía los actos administrativos o resoluciones judiciales que arbitrariamente impidan o nieguen a una persona la utilización de los medios de impugnación consagrados por la ley contra sentencias, autos u otras resoluciones judiciales".

(Arturo Hoyos. "El Debido Proceso", Editorial Temis, 1996, pág. 74)

En el mismo sentido se ha pronunciado IÑAKI ESPARSA LÉIBAR:

"El derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a los recursos, pero no en todo caso y siempre sino en relación a los recursos establecidos por la ley.

Se afirma igualmente y de forma repetida por la jurisprudencia del TC (SSTC 19/1983, de 14 de marzo; 57/1984, de 8 de mayo; 60/1985, de 6 de mayo; 36/1986, de 12 de marzo; 3/1987, de 21 de enero; 185/1988, de 14 de octubre; 46/1989, de 21 de febrero; 121/1990, de 2 de julio; 51/1992, de 2 de abril, entre otras) que el derecho a la utilización de los recursos constituye uno de los contenidos del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

Son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la CE, todas aquellas decisiones judiciales que inadmiten un recurso por omisión de un requisito formal subsanable, sin antes dar oportunidad a que sea subsanado o que, concedida esta oportunidad, la parte haya subsanado".

(IÑAKI ESPARZA LEIBAR. "El Principio del Proceso Debido", Barcelona-1995, Pag. 225)

...

La opción del legislador de discriminar los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales, en la elaboración de leyes que organicen procedimientos jurisdiccionales, constituye parte de la política legislativa del Estado, por lo que un ordenamiento jurídico que restringiese el uso de un recurso determinado, no resulta violatorio per se del debido proceso. La posibilidad de permitir el

recurso de reconsideración, único recurso que cabría, o declarar que el mismo es irrecusable, no es materia constitucional, sino legal, y responde a cuestiones relacionadas con la política legislativa del Estado, como ha quedado precisado. Caso distinto sería -como es elemental destacar- si en la regulación de un determinado proceso se le niega a una de las partes el ejercicio de todo recurso, puesto que una ley que restringiese de tal forma el derecho a recurrir, violaría el contenido esencial del derecho a recurrir, uno de los derechos que integran la garantía constitucional del debido proceso.

Sobre este segundo aspecto de la cuestión, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional de España, desde la vertiente de la tutela judicial efectiva, que el Pleno reitera que es parte integrante del debido proceso en la República de Panamá, como tuvo ocasión de señalarlo en sentencia de constitucionalidad de 29 de octubre de 1992 (citada por el Magistrado ARTURO HOYOS, en su obra "El debido proceso"), jurisprudencia que ha sido analizada por FRANCISCO CHAMORRO BERNAL, expresándose, con respecto a este tema, en los siguientes términos:

"Si bien el art. 24.1 de la Constitución garantiza a cada uno el derecho a la tutela judicial, ello no significa que contra todas las resoluciones esté abierto necesariamente un recurso ya que no forma parte de tal derecho el que todas las decisiones judiciales puedan ser recurridas o que se puedan promover incidentes en relación con las mismas. El art. 24.1 CE no es susceptible de una interpretación que lleve a concluir que establece un derecho incondicional a la prestación jurisdiccional.

Por ello, aun cuando pueda entenderse que el derecho a la tutela jurisdiccional implica haber tenido alguna posibilidad de recurso - posibilidad que podría considerarse satisfecha a través del generalizado recurso de reposición-, en abstracto, es perfectamente posible la inexistencia de recursos contra las resoluciones judiciales o el condicionamiento de los previstos al cumplimiento de determinados requisitos, perteneciendo al ámbito de libertad del legislador establecer unos u otros en la forma que considere oportuna, sin otros límites que los que impone la propia Constitución".

(FRANCISCO CHAMORRO BERNAL. "La tutela judicial efectiva", Editora Bosch, Barcelona, 1994, Pág.79)"

(Registro Judicial, octubre de 1996, págs.143-145).

La segunda norma constitucional tampoco ha sido vulnerada.

3. Artículo 212 constitucional. El tercer artículo de la Constitución que se estima vulnerado constituye una norma programática o directiva, dirigida al legislador y un principio para la interpretación de las normas procesales, ya recogida en el artículo 469 del Código Judicial. Como tal, no constituye una norma que confiera un derecho subjetivo a las partes en un proceso, sino, por el contrario, una norma que reviste la naturaleza programática y directiva que se deja anotada. A juicio de este Pleno, los supuestos que consagra el numeral 1º del artículo 212 analizado, no son exhaustivos, pues las normas procesales han de respetar los principios de derecho procesal decantados tanto por la jurisprudencia constitucional como la doctrina especializada, dentro de los cuales figuran, en una posición cimera, el principio de igualdad, de contradicción y de bilateralidad. Esta norma no ha sido violada.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1113 (antes 1098-A) del Código Judicial.

Cópíese y Notifíquese.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA
(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ALBERTO CIGARRUISTA C.
(fdo.) ROGELIO FABREGA Z.
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) WINSTON SPADAFORA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
ROGELIO A. FABREGA Z. Y ARTURO HOYOS

Por no compartir el contenido de la Sentencia que antecede, los que suscribinosa, nos vemos precisados a salvar el voto, por las siguientes razones:

PRIMERO: La sentencia que se somete a la consideración de los suscritos, es, en nuestra apreciación, violatoria del artículo 20 constitucional, como sostuvo en el proyecto bajo la ponencia del Magistrado que suscribe, ROGELIO A. FÁBREGA Z.

Como es sabido, las funciones de este Pleno en funciones de Tribunal Constitucional, no está limitado a pronunciarse sobre las normas que específicamente han sido denunciadas en la pretensión de inconstitucionalidad, sino de cualesquiera otras que incidan o tengan relación o importancia en la decisión del proceso constitucional. Dicho principio, que el Pleno ha denominado principio de universalidad, se encuentra previsto en el artículo 2566 del Código Judicial, cuya norma se permite transcribir el Pleno:

"2566. (2557) En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

Este Pleno, en numero plural de ocasiones, se ha referido al principio de igualdad que postula el artículo 20 constitucional, señalando que se trata de igualdad de trato ante situaciones similares, sean éstas de naturaleza material o procesal, gobernando en esta materia el principio de proporcionalidad y el que el autor alemán KARL LARENZ denominaba "el principio de interdicción a la excesividad".

En efecto: en sentencia de 1 de junio de 2000 el Pleno expuso lo siguiente:

"Observa el Pleno que se ha invocado como violado la norma contenida en el artículo 20 de la Constitución Nacional la cual preceptúa que "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 actividades a los extranjeros en general..."

En cuanto a la interpretación de la norma constitucional citada, no comparte la Corte el criterio vertido por el Procurador General de la Nación mediante Vista N°43 de 16 de diciembre de 1999, en el sentido de que, considera que el artículo primero del Decreto N°194-LEG de 17 de septiembre de 1999 no viola el artículo 20 de la Constitución Política, ni ninguna otra norma del texto constitucional, aduciendo que dicho artículo constitucional tutela el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y no en relación de los nacionales entre sí. El Pleno en sentencia de 13 de octubre de 1997, en relación con la interpretación del artículo 20 constitucional, expresó lo siguiente:

"El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y su contenido esencial consiste en que ante igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse desigualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordena al legislador que, como

regla general, asigne las mismas consecuencias a hecho que, en principio, sean iguales o parecidos. Sobre el particular, puede consultarse también las sentencias de 27 de junio de 1996, de 18 de marzo de 1994 y de 29 de abril de 1994".

El jurista alemán Karl Larenz ha señalado que "puede haber motivos incardinados en la estructura de la comunidad... o atinentes a la distribución de funciones dentro de la comunidad que pueden justificar una parcial desigualación. Cuando estos motivos existen, el principio de igualdad queda sustituido por el de proporcionalidad. Según este último principio, la desigualdad no puede ir más allá de lo que la causa objetiva justifique. La diferenciación sólo puede realizarse en lo que concierne a esta causa y sólo de manera que no sobrepase la medida exigida por ella. El mismo autor agrega que "los principios de igualdad y de proporcionalidad tienen su campo principal de aplicación en el Derecho Público".

(DERECHO JUSTO, Traducción de Luis Diez Picazo, Editorial Civitas, Madrid, 1985, págs.138 y 140)."

Ya con anterioridad, las sentencias de 20 de mayo de 1999 y la de 16 de julio del mismo año, se pronunciaron sobre esta materia. En la segunda, se expresó:

"...
Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la exclusividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ."

Aplicando los principios anteriores, observamos que se le ofrece un tratamiento dispar al instituto procesal de la caducidad, la que tiene como fin ponerle fin, por razones procesales, al proceso. La diferencia consiste en que para la caducidad ordinaria (artículos 1.103-1.112 del Código Judicial), permite, que la resolución (auto) que la decreta sea susceptible de recurso de apelación e incluso el extraordinario de casación, y no es aplicable, entre otros supuestos, en los procesos en que sea parte el Estado. En tanto, la caducidad denominada por el legislador como extraordinaria (que se corresponde en la actualidad con el artículo 1.113 del Código Judicial (antes artículo 1098-A)), y que la modificación no altera lo esencial del artículo anterior que fuese modificado por el artículo 30 de la Ley 23 de 2001, en que restringe de manera indebida los recursos contra dicho tipo de caducidad extraordinaria, permitiendo solamente el recurso de reconsideración ante la misma autoridad jurisdiccional que dictó la caducidad extraordinaria y que, además, es aplicable, a las entidades públicas, además de otros supuestos previstos por el artículo 1007 del Código Judicial, con lo que se restringe, de manera indebida, a este tipo de caducidad extraordinaria, de la revisión, vía recursiva, por el superior jerárquico y, aún, por la Sala Civil con motivo de la proposición de un recurso extraordinario de casación contra la resolución que decida la alzada. Dicha diferenciación, que carece de una base racional, y violenta el principio de razonabilidad y de interdicción a la excesividad, y con él, el principio de proporcionalidad insrito en el artículo 20 constitucional, hace que la limitación en la caducidad extraordinaria únicamente del recurso de reconsideración, resulte violatorio del artículo 20 de la Constitución.

SEGUNDO: La tesis de que la norma cuya constitucionalidad se demanda ha sido aplicada por el juzgado a quo y, por tanto, con arreglo a jurisprudencia de este Pleno, no resulta viable la advertencia es válida con respecto normas que

deben aplicar en la instancia que se promueve la advertencia, pero no ocurre así con respecto a una norma que gobiera un recurso, que es de competencia del juzgado que profirió la resolución judicial (reconsideración) o del superior jerárquico (apelación), con posterioridad a la resolución judicial recurrida. Es evidente que, en ambos casos, los juzgados correspondientes mantienen la competencia para resolver los recursos, y habrán de aplicar las normas que lo consagran en momento posterior a que se dictó la resolución de primera instancia. Recuérdese que la censura no va dirigida a la denominada caducidad extraordinaria, sino al recurso que cabe contra ella, una vez dictada, en primera instancia, la resolución.

Por las razones expresadas, salvamos el voto.
Panamá, 5 de abril de 2002.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO NANDER PITTY VELÁSQUEZ CONTRA EL "ACUERDO DE REGLAMENTACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL", DE 16 DE MARZO DE 2001, SUSCRITO ENTRE EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMA, OCHO (8) DE ABRIL DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado Nander Pitty Velásquez, actuando en su propio nombre y representación, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 203 de la Constitución Política, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad del "Acuerdo de Reglamentación Interinstitucional de los Proyectos de Desarrollo Social", de 16 de marzo de 2001, publicado en la Gaceta Oficial No.24,288 de 25 de abril de 2001, suscrito entre el Contralor General de la República y el Presidente de la Asamblea Legislativa.

HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

El demandante manifiesta que las materias contenidas en el acto acusado de inconstitucional son propias de una ley formal y no de un acuerdo interinstitucional. Por ello, "La Contraloría General de la República no está facultada ni constitucional ni legalmente para celebrar acuerdos con los Órganos (sic) del Estado, pues su papel es fiscalizador y regulatorio, siendo su autoridad de un nivel superior e independiente, por lo que no le es dable disponer cómo ha de hacerse la ejecución presupuestaria".

Por otro lado, agrega el activador procesal, que el Presidente de la Asamblea Legislativa tampoco está facultado constitucional ni legalmente para suscribir acuerdos con la Contraloría General, ni con los Órganos del Estado. Continúa señalando el demandante que el vicio de inconstitucionalidad se acentúa más, cuando la administración de las partidas circuitales está sujeta al "procedimiento del presupuesto de funcionamiento y no a un acuerdo entre el Presidente de la Asamblea Legislativa y el Contralor General de la República", como lo indicara oportunamente esta Corporación de Justicia en sentencia de 10 de julio de 2001 (fs.4-8).

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION.

El activador de esta iniciativa constitucional señala que el acto atacado infringe los artículos 276, 273, 179 numeral 14 y el 18 de la Constitución Nacional, todos en concepto de violación directa por omisión.

El demandante considera que el artículo 276, que establece las funciones de la Contraloría General de la República, ha sido vulnerado toda vez que la