CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
(Fallo del 17 de octubre de 1994)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE INTERPONE CARLOS A. HERRERA C.A. EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 1993, 372 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1993 Y 375 DE 27 DE DICIEMBRE DE 1993 Y DECRETO 46 DE 2 DE DICIEMBRE DE 1993, DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMA.

MAGISTRADO PONENTE: RAUL TRUJILLO MIRANDA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO.-Panamá, diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

VISTOS:

El demandado CARLOS ADOLFO HERRERA CONZALEZ ha demandado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad de las Resoluciones del 23 de noviembre de 1993; 372 de 21 de diciembre de 1993; del 27 de diciembre de 1993; 375 de 27 de diciembre de 1993 y del Decreto 46 de 2 de diciembre de 1993, dictados por el Tribunal Electoral.

Admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración para que emitiera concepto.

Cumplido como fue el mandato legal por parte del Procurador de la Administración, se ordenó la fijación en lista por el término de diez días para que el demandante y cualquier parte interviniente presentaran sus argumentos por escrito. Este término sólo fue aprovechado por la demandada Sufino Lemery S.A. para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

A la vez, para el Pleno, resolver la demanda de inconstitucionalidad invocada por los demandantes razonadamente.

El demandante ha invocado las normas constitucionales infringidas (artículos 17, 22, 43, 136 y 137 de la Constitución Política de la República).

Corriera el actor, en cuanto el artículo 17 de la Carta Fundamental, que el mismo "...consagra el principio de que a todo ciudadano se le garantizará el respeto por

parte del Estado y de las demás ciudadanas, sus derechos individuales y colectivos y a las autoridades que las autoridades constituidas cumplirán y harán cumplir para con todos las ciudadanas, nacionales y extranjeras de la Constitución y la ley". Asimismo, manifestó que esta directiva había regido a las personas LUIS ALONSO CORREA y VIDAL FRUITS MARTINEZ al dictar el Tribunal Electoral las Resoluciones atacadas como inconstitucionales, con las cuales se les impide comparecer ante dicho tribunal "ante irregularidades cometidas por el partido MOVIMIENTO DE RENOVACION NACIONAL (MORONA) y sus dirigentes, en la selección de los delegados a la Convención Nacional Constituyente y las cometidas durante la realización de la presentada reunión,...

Con respecto al artículo 30 de la Constitución Política señala el demandante que dicha norma ha sido infringida porque el Tribunal Electoral, "al admitir la demanda interpuesta por el ciudadano LUIS A. CORREA, a través de su apoderado judicial, la declare extemporánea durante la audiencia o realización del presentado proceso y además haber dictado la Resolución del 20 de noviembre de 1993 y la 375 de 27 de diciembre de 1993, trando al traste al impedir el paso siguiente que era la realización de la respectiva audiencia pública y por ende incumplió el debido proceso".

También, señala el demandante que se ha violado el artículo 43 de la Constitución con la expedición del Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, por cuanto que, si bien esta norma "...recoge la regla de que las leyes se establecen para el futuro, o sea de que las leyes y las Constituciones tienen por objeto regular los hechos futuros", ésta tiene sus excepciones en el caso de leyes de

orden público o de interés social cuando en ellas así se expresa; sin embargo, considera el actor que esos principios solo son aplicables cuando se está en presencia de leyes formales, "...pero no así para las normas que aparezcan en un Decreto que si bien es cierto pretende regular una materia o cuestión determinada, emanan de una autoridad u organismo que no está facultado para expedir leyes formales...".

Referente a la violación del artículo 136 de la Constitución, expresa el recurrente que se ha infringido esta norma constitucional porque el Tribunal Electoral al dictar el Decreto N946 de 2 de diciembre de 1993 establece un nuevo procedimiento legal con respecto algunas impugnaciones y ha rebasado sus atribuciones.

Por último, manifiesta que también se ha quebrantado el artículo 137 *ibidem*, en virtud que el Tribunal Electoral no tiene facultad para reglamentar mediante un decreto una materia que ya está reglamentada por la ley electoral.

Por su parte, el señor Procurador de la Administración, al analizar los argumentos expuestos en la demanda concluye que "...no se han violado los artículos 136 y 137, ni ningún otro precepto de nuestra Carta Fundamental...".

Opina el señor Procurador que la Corte ha mantenido jurisprudencia a través de varios fallos en cuanto a la inconstitucionalidad demandada del artículo 17 de la Constitución, por lo que considera no se produce vicio de inconstitucionalidad alguno contra dicha disposición.

Sobre el artículo 22, estima el señor Procurador que no le asiste razón al demandante, pues, al recurso de impugnación presentado por Luis Alfonso Reyes el día 11 de noviembre de 1993 ante el Tribunal Electoral la fue

instituido como partido político. El efecto fue operado por el Tribunal Electoral, con el efecto provisional, el día 17 de diciembre de 1993, cuando se ordenó al Jefe del Poder Judicial Electoral, el Procurador General Electoral del partido en formación MORENA, por el nombre "MORENA". Dentro del término prescrito por el artículo del partido en formación MORENA interpuso recurso de nulidad, revocación y apelación en contra de la providencia que admitió el recurso interpuesto por Luis Alfonso Correa. Posteriormente, mediante Resolución de 23 de noviembre de 1993, el Tribunal Electoral rechazó por extemporáneas la impugnación y fundamentó su decisión en el artículo 62 del Código Electoral. En consecuencia, procedió a dictar la Resolución N2375 del Código Electoral, por medio de la cual otorga reconocimiento como partido político legalmente constituido al Movimiento Renovación Nacional (MORENA).

Por otro lado, expresa el señor Procurador que tampoco se vulnera el debido proceso que aparece en el artículo 32 de la Carta, como se pretende al demandarlo, con la emisión del Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, pues, "el dato sólo viene a reglamentar una disposición del Código Electoral".

Respecto al artículo 45 de la Constitución Política, manifiesta el señor Procurador lo siguiente:

"..."

Al tratar la violación demandada, del artículo 22 de la Constitución Nacional, hicimos algunas anotaciones fácticas, lo que nos releva reiterarlas, sin embargo, luego de su análisis manifestamos que no encontramos la colisión directa demandada en contra de la disposición constitucional bajo estudio, ya que en ningún momento, al Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, "se le ha dado efecto retroactivo", como expresa el accionante y es que nuestro Código Civil en su artículo 23 que nos permitimos transcribir ordena:

"ARTICULO 32: Las leyes concernientes a la sustentación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

El Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, empezó a regir a partir del día 3 de

diciembre de 1993, con su promulgación y la impugnación formulada en contra del partido en formación MORENA fue presentada el día 15 de diciembre de 1993, cuando ya lógicamente, tenía vigencia el Decreto NQ46. De tal suerte que este instrumento legal, no surtió efecto retroactivo, sino que empezó a regir o tuvo aplicación con su promulgación".

En cuanto a los artículos 136 y 137 de la Constitución, señalados como infringidos por el actor, expresa el Procurador de la Administración:

El artículo 136 de la Constitución Nacional le atribuye al Tribunal Electoral la facultad jurisdiccional de interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral y ello entendemos, no debe representar conflicto para el accionante, sin embargo se infiere de su libelo que él confunde los términos: interpretar y reglamentar; cuando llega a la conclusión de que el Tribunal Electoral con el Decreto NQ46, pretende interpretar el artículo 62, así como los artículos 338 y 419 del Código Electoral. Ante la complejidad de estos planteamientos, que sin lugar a dudas reflejan una interpretación legal, confuso y poco consistente, reproducimos los conceptos que la Real Academia Española nos brinda acerca de estos términos:

Interpretar: Sujetar a reglamento un instituto o una materia determinada.

Reglamentar: Sujetar a reglamento un instituto o una materia determinada.

Reglamento: Colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una Ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

Por su parte Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, nos define estos conceptos de la siguiente manera:

Interpretación de Leyes: La aclaración fundada de la letra y del espíritu de las normas legales para conocer su verdadero sentido y determinar su alcance y eficacia general o en un caso particular.

Reglamentar: Dictar normas para el régimen de alguna institución o determinada materia.

Nos hemos acercado al tema de la reglamentación y en cuanto a ella el artículo 137 numeral 3 de la Constitución Política, al ordenar las funciones del

Tribunal Electoral, le otorga la facultad de reglamentar la Ley electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación. Como podemos observar, el anterior precepto reproduce, esta frase inserta en el artículo 136 de la Constitución de allí se explica, la conexidad entre éstas dos disposiciones a la que aludimos con anterioridad.

El Decreto NQ 46 de 2 de diciembre de 1993, viene a hacer una manifestación de la potestad reglamentaria del Tribunal Electoral. La razón de ser de este instrumento legal la encontramos en el hecho de que el artículo 62 del Código Electoral, que contiene los trámites que el Tribunal debe seguir para reconocer a un partido político en formación, una vez que este presente la documentación correspondiente, a la celebración de su convención constitutiva; no contempla el procedimiento para las impugnaciones que pudieran presentarse posibles vicios incurridos en la celebración de dicha Convención Constitutiva.

• Pero esta potestad reglamentaria que se desprende de la Constitución Nacional (artículo 137), también se plasma en la Ley Electoral, toda vez que en su primer párrafo ordena.

ARTICULO 337: El Tribunal Electoral ejercerá su potestad reglamentaria mediante decretos. En el ejercicio de sus funciones administrativas dictará los acuerdos, las resoluciones y los resueltos que sean necesarios.

Además, de las resoluciones administrativas, el Tribunal Electoral dictará resoluciones jurisdiccionales en los asuntos que tengan este carácter".

Resulta por todo lo anterior indiscutible la potestad reglamentaria que tienen el Tribunal Electoral y lo pertinente que resultó la creación del

Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, por la necesidad de desarrollar la materia legal contenida en el artículo 62 del Código Judicial que surada (sic) silencio en materia de impugnaciones

El Pleno comparte el criterio del señor Procurador, en el sentido que reiteradamente la Corte ha sentado Jurisprudencia en cuanto a que el artículo 17 de la Constitución Política es una norma programática, por tanto, no tiene un carácter normativo (Sentencia de 19 de abril de 1983; S. de 15 de enero de 1987; S. de 26 de julio de 1989; S. de 7 de enero de 1980; S. de 20 de diciembre de 1990). No puede, en consecuencia, decretarse la inconstitucionalidad demandada invocando lo expresado por el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Respecto al artículo 32 de la Carta Fundamental, la Corte considera que no se ha infringido dicha norma, toda vez que las resoluciones impugnadas se fundan en lo dispuesto en el artículo 62 del Código Electoral. Con base a dicha norma, el Tribunal Electoral expidió la resolución N2375 de 27 de diciembre de 1993, la cual mantuvo la resolución de 23 de noviembre de 1993 y al mismo tiempo reconoció como partido político al MOVIMIENTO RENOVACION NACIONALISTA y, en consecuencia, ordenó inscripción en el Libro de Registro de Partidos.

No puede comprender el Pleno de donde surge la imputación que el demandante hace de la violación del debido proceso al emitir el Tribunal Electoral el Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993. Parece que existe confusión en lo expuesto por el demandante en cuanto a lo que es el debido proceso y lo que constituye la ilegalidad de un decreto emitido por el Tribunal Electoral. Si, tal como expresa el apelante, el Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993 es contrario a algunas normas de la ley electoral,

no es a través de un recurso de inconstitucionalidad y, menos aun, utilizando como infringido el artículo 32 de la Constitución Política de la República, la forma de ventilarse tal ilegalidad.

Con referencia al artículo 40 de la Carta basta considerar que la resolución de 23 de noviembre de 1993 no se fundó en el Decreto 46 de 1993, sino en el artículo 62 del Código Electoral. Por consiguiente, dicho decreto no fue aplicado retroactivamente y, por lo demás, el vicio sería imputable no al decreto en referencia sino a su aplicación.

Finalmente, el Decreto 46 de diciembre de 1993, expedido por el Tribunal Electoral, se hizo con arreglo al artículo 137 de la Constitución, dentro de los parámetros establecidos en el mismo.

Esta disposición constitucional faculta al tribunal en forma exclusiva para reglamentar la ley electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que originen su apelación. Al dictar el Decreto N246 mencionado, con el propósito de reglamentar la ley electoral, el Tribunal Electoral no está excediendo sus facultades. Manifestar que la expedición de ese decreto viola el artículo 134 de la Constitución Política de la República, porque en dicha disposición no se faculta al Tribunal a legislar en materia electoral, es desconocer que las normas de la Carta Magna deben apreciarse conjuntamente, por lo cual si el artículo posterior de la Carta Fundamental atribuye al Tribunal Electoral la facultad de reglamentación de la ley electoral, la expedición del citado decreto no quebranta norma constitucional alguna.

Con base a lo anterior, la Corte Suprema, PLENO,

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley. DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES las Resoluciones del 23 de noviembre de 1993; 372 de 21 de diciembre de 1993; del 27 de diciembre de 1993; 375 de 27 de diciembre de 1993 ni el Decreto N246 de 2 de diciembre de 1993, dictados por el Tribunal Electoral, por no contravenir los artículos 17, 32, 43, 136, 137 ni ningún otro de la Constitución Política de la República.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

RAUL TRUJILLO MIRANDA

FABIAN A. ECHEVERS
MIRITZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
ELOY ALFARO DE ALBA

JOSE MANUEL FAUNDES
RAFAEL A. GONZALEZ
ARTURO HOYOS
EDGARDO MOLINO MOLA

YANIXSA YUEN DE DIAZ
 Sub-Secretario General.-

Lo anterior es fiel copia de su original
 Panamá, 11 de enero de 1995

Secretario General
 Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 (Fallo del 21 de octubre de 1994)

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la firma de abogados RIVERA Y RIVERA en representación del señor WELLINGTON FUNG LOW, representante legal de la ASOCIACION DE USUARIOS DE LA ZONA LIBRE DE COLON, contra la Ley 51 del 2 de diciembre de 1977.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DIAZ

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO. -Panamá, veintuno (21) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

V I S T O S :

La firma forense RIVERA Y RIVERA, actuando en nombre y representación del señor WELLINGTON FUNG LOW, Presidente y Representante Legal de la ASOCIACION DE USUARIOS DE LA ZONA LIBRE DE COLON sociedad debidamente inscrita a la Ficha 825, Rollo 190, Imagen 113 de la Sección de Micrope-lículas Mercantil del Registro Público, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley No. 51 de 2 de diciembre de 1977 que autoriza al MIDA al cobro de unos servicios a transportes marítimos, aéreos y terrestres.

Admitida la demanda, se corrió traslado al Señor