

Que la citada obra contiene una recopilación de los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Teherán y el Protocolo de San Salvador sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es inédita;

Que la solicitud de inscripción de la citada obra da cumplimiento a todas las formalidades establecidas en el Artículo 1914 del Código Administrativo.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Ordénase la inscripción en el Libro de Registro de la Propiedad Literaria y Artística que se lleva en este Ministerio, de la obra literaria inédita intitulada "PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS" (Módulo N°4), a nombre de la sociedad CENTRO DE CAPACITACION SOCIAL DE PANAMA.

ARTICULO SEGUNDO: Expídase a favor de la parte interesada el certificado presuntivo de la Propiedad Literaria mientras no se pruebe lo contrario de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1913 del Código Administrativo.

MARCO ALARCON
Ministro de Educación
BOUVAR ARMUELLES
Viceministro de Educación

Es copia auténtica de su original
OMAYRA McKINNON
Secretaria General del Ministerio de Educación
Panamá, 17 de mayo de 1994

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Folio del 25 de enero de 1994

MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -Pleno.- Panamá, veinticinco (25) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).-

VISTOS:

El licenciado Oscar Verón G., Secretario General del Partido Liberal ha presentado, en su propio nombre, acción pública de inconstitucionalidad contra "el artículo 15 de la ley 17 de 30 de junio de 1993, que modifica el párrafo segundo del artículo 159 del Código Electoral, promulgada (sic) en la Gaceta Oficial No 22.319 del 10 de julio de 1993...".

Considera la Corte que es necesario explicar que mediante Gaceta Oficial No 22.375 de 17 de septiembre de 1993 se estableció el texto único del Código Electoral. Dicha publicación ordenada por la Asamblea Legislativa, comprende la ley No 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; la ley 4 de 14 de febrero de 1984; la ley 9 de 21 de septiembre de 1988; la ley 3 de 15 de marzo de 1992 y la ley 17 de 30 de junio de 1993. En esta compilación jurídica

refundida, la frase impugnada está contenida en el párrafo segundo del artículo 154. Por tal razón, en adelante, se considerará como demandado el párrafo segundo del artículo 154 del Código Electoral (Texto Único), contemplado en la Gaceta Oficial 22.375 de viernes 17 de septiembre de 1993 que constituye la norma vigente.

En opinión del proponente de esta iniciativa procesal constitucional, el párrafo segundo del precepto legal mencionado resulta violatorio del artículo 137, numeral 8, de la Constitución vigente.

La norma constitucional que se aduce violada expresa:

"ARTICULO 137. El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiera la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5 y 7:

8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.

Según se expresa en la demanda, el párrafo impugnado resulta inconstitucional porque hace una distinción que la Carta Constitucional no establece entre los miembros de las corporaciones electorales designados por el Tribunal Electoral y los designados por los partidos políticos. A su juicio las consecuencias de esta distinción se producen en detrimento de los miembros de las corporaciones electorales que no son designados por el Tribunal Electoral, toda vez que los priva del derecho al voto.

La norma legal que se impugna es del siguiente tenor:

ARTICULO 154: La Junta Nacional de Escrutinio, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales, las Juntas Distrituales de Escrutinio y las Mesas de votación se instalarán en las fechas y forma que dispongan los reglamentos que expide el Tribunal Electoral.

Sólo los miembros principales de las corporaciones electorales designados por el Tribunal Electoral tendrán derecho a voz y voto. Los demás miembros tendrán derecho a voz y a verificar el contenido de las boletas de votación que se cuenten (El subrayado es nuestro).

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista No 401 de 2 de septiembre de 1993, que corre de fojas 11 a 19, emite el concepto que reclama el artículo 2554 del Código Judicial, la cual concluye con el pedimento de que se deniegue la pretensión del actor.

En la aparte modular de su vista el Procurador consultado le atribuye al artículo 15 de la Ley 17 de 30 de junio de 1993 (a. 154 párrafo 2º Código Electoral, Texto Único) el objeto de regular el funcionamiento de las corporaciones electorales, con la finalidad de imprimir al proceso electoral mayor claridad y honestidad.

Como viene dicho, a su juicio no se produce infracción alguna del texto constitucional. Conforme esta opinión, la propia Constitución establece una cláusula de reserva legal en cuanto a la atribución que tiene el Tribunal Electoral para el nombramiento de los miembros de las corporaciones electorales, a los efectos de garantizar con tales nombramientos la representación de los partidos legalmente constituidos.

En cuanto a este particular la opinión fiscal sostiene:

"No vemos en donde se produce la infracción de la norma constitucional aducida por el actor, cuando es precisamente con fundamento en el ordinal 8 del artículo 137 in comento que se le confiere por mandato constitucional entre sus atribuciones al Tribunal Electoral, nombrar a los miembros de las llamadas corporaciones electorales, lo cual al tenor de lo estatuido en el artículo 15 de la ley 17 de 30 de junio de 1993, que modifica el 2º párrafo del artículo 159 del código Electoral, no es más que darle cumplimiento al párrafo final del citado artículo 137, ordinal 8, que textualmente dice: "La Ley Reglamentará esa materia", que es lo que efectivamente se hizo, reglamentarla por ley y establecer en que términos se da esa representación partidaria".

ETAPA DE ARGUMENTOS ESCRITOS

De conformidad con el procedimiento que en materia constitucional establece el Libro IV del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de la Administración se fijó en lista el negocio por término de 10 días con aviso en un diario de circulación nacional, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente, para que el peticionario y todas las personas interesadas presentaran argumentos escritos (a. 2533 del Código Judicial). Dentro del término de ley hicieron uso de tal derecho los licenciados Oscar Uerós G. y Raúl E. Rodríguez Araúz, este último en representación de Eduardo Valdés Escoffery, magistrado presidente del Tribunal Electoral.

En esta oportunidad expresa el licenciado Uerós que el artículo tachado de inconstitucional establece dos categorías de miembros de las corporaciones electorales; por un lado los "principales" designados por el Tribunal, con derecho a voz y voto, que son realmente los escrutadores en representación directa del Tribunal Electoral y por el otro los "de segunda categoría" -los representantes de los partidos políticos- que carecen del derecho al voto. Por otra parte afirma que el artículo 136 de la Constitución sólo faculta al Tribunal Electoral para dirigir, vigilar y fiscalizar las fases del proceso electoral, pero no para

escrutar ni directa ni indirectamente por intermedio de sus representantes "principales".

Asimismo, señala que los ordinales 3º y 6º del artículo 137 de la Carta Magna otorgan al Tribunal la facultad para decidir las controversias que surgen durante el proceso electoral y las fases de organización y registros electorales, desvirtuando así en parte y parte.

Por último, expresa la necesidad de la participación real y activa de los partidos políticos para lograr que el escrutinio sea honesto, honrado y eficaz. Para el logro de tal objetivo esa participación debe tener lugar sin distinción de categorías ni de la discriminación del voto.

En su oportunidad el licenciado Rodríguez Araya expresa, según se aprecia a foja 36 del cuaderno contentivo de la actuación, que todos los preceptos constitucionales que contienen las frases: "La Ley reglamentará"..., "en la forma que determine la ley"..., "de acuerdo con la ley" en Derecho Constitucional son conocidos como normas con cláusula de reserva legal. A su juicio ello significa que el Estatuto Supremo reserva exclusivamente a la ley el desarrollo y la regulación del respectivo precepto.

Señala el licenciado Rodríguez Araya que la función de los partidos políticos es la de participar de manera activa en todas las corporaciones electorales, de manera que puedan verificar que no se alteren los resultados; manifestar en los actos su conformidad con las irregularidades que pudieran ocurrir y presentar las impugnaciones cuando exista mérito para ello. Por consiguiente, la "falta de representación como entes fiscalizadores, en ningún momento es de la quitada a los partidos políticos, sino que se valde que los denuncias puedan ser tomadas en virtud de correspondencia de ciertos partidos políticos que cuando no tengan opción pueden optar por votar en favor del mejor oferente" (f. 48).

CONFERENCIA CONSTITUCIONAL

Una vez que se ha tomado conocimiento de la norma en comento, el Tribunal formula de más reflexiones sobre las normas constitucionales con cláusula de reserva legal, a las que se refieren tanto el precepto

de la acción como la parte que presenta los argumentos de oposición.

La Constitución Política del Estado contiene, según las diversas clasificaciones de sus normas, preceptos con cláusula de reserva legal y preceptos de aplicación inmediata. Por regla general, las normas constitucionales que consagran tal reserva se limitan a establecer principios o reglas generales que requieren de un perfeccionamiento o desarrollo que permita su concreción a los fines de su aplicación eficaz. Y es que la Constitución, conforme al principio de fundamentalidad, se ocupa de normar lo principal o esencial atinente a la estructura y funcionamiento del Estado y de sus instituciones, así como de su relación con los asociados. Los procedimientos o mecanismos propios requeridos para el cumplimiento de tal fin no son, entonces, materia constitucional sino categorías que precisan de un desarrollo legal.

En cambio, las normas fundamentales de aplicación inmediata consagran derechos subjetivos constitucionales con vigencia no condicionada, de donde resulta que no necesitan de ley formal complementaria.

Conforme al principio de supremacía de la Constitución, es imperativo destacar que la facultad de desarrollar o regular el Estatuto Fundamental que tiene la ley, por delegación que hace la propia Constitución en base al mandato contenido en la cláusula de reserva, no es incondicional o ilimitada. Así, la potestad que encuentra origen en la reserva legal no puede ser ejercida más allá de los límites impuestos por el espíritu y el tenor literal del texto constitucional. Dicho en otros términos, no puede la norma de rango legal entrar en conflicto con la provisión normativa superior o estatuto que pretende hacer efectivo. Se trata de una regla axiomática, cuyo desconocimiento implicaría otro de no menor importancia, como lo es el del ya citado principio de supremacía de la Constitución.

Hechas las anteriores aclaraciones, resulta evidente que el debate constitucional planteado se circunscribe a examinar si el parágrafo segundo que contempla el artículo 134 del Código Electoral (Texto Único), garantiza eficazmente la representación de los partidos políticos.

en las corporaciones electorales. A tales efectos es fundamental determinar el sentido y alcance del término "representación" que trae el ordinal octavo del artículo 137 de la Constitución.

Una interpretación literal de la norma constitucional en cita conduce a la conclusión de que el Tribunal Electoral ejercer privativamente la atribución de nombrar a todos los miembros de las corporaciones electorales.

Tanto la Constitución como la ley disponen medidas para asegurar el respeto del principio de imparcialidad y participación política equilibradas en las corporaciones electorales. Así, el Tribunal Electoral designa y nombra como miembros principales de las corporaciones a funcionarios electorales los que, obviamente, no pueden estar inscritos en ningún partido político (a.123 del Código Electoral en concordancia con el a. 29). Por otra parte, con el mismo objeto el Tribunal deberá nombrar también como miembros de las corporaciones electorales a un representante por cada uno de los partidos políticos legalmente constituidos y candidatos independientes, de listas que proponen dichos grupos (a. 139, 140, 143, 147, 153). De lo anterior se infiere que, en este punto, los partidos y candidatos independientes ejercen potestad nominadora para lograr una adecuada representatividad en la Junta Nacional de Escrutinio, en las Juntas de Escrutinio de los Circuitos Electorales, en las Juntas Distritales de Escrutinio y en las mesas de votación. Como se observa, todos los sectores de interés (los partidos políticos) están debidamente representados en las diversas estructuras y jerarquías que conforman la actividad electoral como señala el principio democrático de representación, insito en el ordinal octavo del artículo 137 de la Constitución Política.

Ahora conviene examinar si el grado participación de los partidos políticos afecta la adecuada representación de éstos.

Con la finalidad de fortalecer la democracia representativa la ley electoral tiene como una de sus finalidades más importantes fijar el grado de participación de los diversos grupos de interés político. Así las cosas, el artículo 154 impugna lo permite a los partidos participar

con derecho a voz y con derecho a verificar el contenido de las boletas de votación que se cuenten.

Observa la Corte que los partidos políticos, conservan un justo nivel de participación porque poseen: a. potestad nominadora con respecto a los miembros de las corporaciones electorales que representan sus intereses; b. derecho a voz y, por último, c. el trascendente derecho de fiscalización o verificación de los votos que se escruten en cada una de las mesas e incluso a nivel de la Junta Nacional de Escrutinio.

Con respecto al derecho a decidir dentro de las corporaciones electorales, es lógico que los representantes de los partidos políticos y los representantes de los candidatos independientes carezcan de tal atribución. Debemos señalar que la imposibilidad legal de ejercitar el voto no contradice la Constitución porque esas agrupaciones políticas poseen el derecho de fiscalización o verificación que pueden desempeñar en las diversas estructuras de la actividad electoral. No resulta lógico que quienes tengan la misión de examinar o comprobar minuciosamente el contenido de las boletas de votación ejerzan, paralelamente, el derecho de voto para decidir en caso de controversias.

De igual manera, para garantizar la objetividad del derecho al voto es obvio que éste no debe ser ejercido por quienes tengan un interés directo y por tanto parcial en los resultados del escrutinio. La razón de la exclusión del voto radica en reforzar la pureza y eficacia del sufragio y, naturalmente, la imparcialidad o neutralidad en el ejercicio electoral que constituyen valores del constitucionalismo democrático que deben asegurarse con una interpretación armónica del texto fundamental.

Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el segundo párrafo del artículo 154 del Código Electoral (Texto Único) publicado en la Gaceta Oficial No 22.373 de viernes 17 de septiembre de 1993, que textualmente señala: "Sólo los miembros principales de las corporaciones electorales designados por el Tribunal Electoral tendrán derecho a voz y voto. Los demás miembros tendrán derecho a voz y a verificar el contenido de las boletas de votación que se cuenten".

NOTIFIQUESE

FABIAN A. ECHEVERIS

JOSE MANUEL FAUNDES
AURA G. DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA

MIRTA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ALFARO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
JORGE FABREGA

LICDA. YANISIA YUEN DE DIAZ
Secretaria General Encargada

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 25 de abril de 1994

Secretario General
Corte Suprema de Justicia