

ARTICULO 23: Toda construcción ocupada, sin el respectivo permiso de ocupación, provocará que se le aplique las sanciones previstas en el Acuerdo N° 116 de 9 de julio de 1996, que van desde B/.100.00 (CIEN BALBOAS) a B/.10.000 (DIEZ MIL BALBOAS) proporcional a la obra, a favor del Tesoro Municipal y sanción impuesta por el Alcalde o Alcaldesa del Distrito de Panamá, a través del Departamento Técnico Legal de Obras, facultado para investigar y recopilar información referente a estas infracciones.

CAPITULO XI

DEL DEPARTAMENTO TÉCNICO LEGAL DE OBRAS ASPECTOS VARIOS

ARTICULO 24: Los Permisos tienen que llevar el Visto Bueno del Jefe de Permisos, Jefe del Departamento de Aprobación de Planos y Permisos y del Director.

ARTICULO 25: Toda obra de Construcción o Demolición esta sujeta a la inspección periódica por parte de los Inspectores del Departamento de Inspecciones Técnicas los cuales tendrán que rendir informe al Director con copia al Subdirector y al Jefe Aprobación de Planos y Permisos .

ARTICULO 26: El Departamento de Inspecciones Técnicas y el Departamento Técnico Legal de Obras, podrán apoyarse en los Corregidores del área y sus inspectores, para las investigaciones y ejecución de las decisiones que se efectúen en torno a las construcciones y demoliciones que se pretende llevar a cabo.

ARTICULO 27: Toda obra sea esta, de construcción, ocupación o demolición que haya sido suspendida por no contar con los permisos respectivos, tendrá un mes para subsanar tales irregularidades de lo contrario se ordenará la paralización definitiva de la obra.

ARTICULO 28: Facúltese al Director, para que notifique a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura aquellos casos en que hayan incurrido los profesionales reincidentes en violaciones al Acuerdo 116 de 1996 y al presente Decreto, previo informe del Departamento Técnico Legal de Obras.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 23 días del mes de sept. de 1998.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

MAYIN CORREA
Alcaldesa

ANA I. BELFON
Secretaria General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ENTRADA N° 428-97
FALLO DEL 29 DE ABRIL DE 1998

ENTRADA No. 428-97

MAGDO. PONENTE: JOSE A. TROYANO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA LCDA. NOHEMI SPIEGUEL DE MENDEZ CONTRA EL ARTICULO 139 DE LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO PAPA EGORO, APROBADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL EN RESOLUCION NO.87 DE 22 DE MAYO DE 1996.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

VISTOS:

La Licenciada NOHEMI SPIEGEL DE MENDEZ, actuando en su propio nombre, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 139 de los Estatutos vigentes del partido Movimiento Papa Egoró, los cuales fueron aprobados por el Tribunal Electoral mediante Resolución No.87 de 22 de mayo de 1996.

Admitida la demanda y sometida su tramitación al proceso constitucional panameño regulado por el Código Judicial, pasa la Corte a decidir sobre la solicitud de inconstitucionalidad planteada.

LA PRETENSION

La demandante comparece ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con el fin de impugnar, por inconstitucional, el artículo 139 de los Estatutos vigentes del partido Movimiento Papa Egoró estatutos que fueron aprobados mediante Resolución No.87 de 22 de mayo de 1996, dictada por el Tribunal Electoral.

Para fundamentar su demanda, la demandante expone los siguientes hechos:

"PRIMERO: Los Legisladores de la República son postulados por los Partidos Políticos y elegidos por cinco años.

SEGUNDO: Los partidos Políticos tienen "Estatutos" que rigen el comportamiento de los miembros y sus públicos pronunciamientos.

TERCERO: Que los Estatutos del Partido Movimiento Papa Egoro, fueron reformados por la 2a. Convención Ordinaria realizada en la Ciudad de Santiago de Veraguas y los mismos fueron aprobados por el Tribunal Electoral mediante Resolución 87 de 22 de mayo de 1997.

CUARTO: Que en esos Estatutos del Partido Movimiento Papa Egoro en su artículo 139 dice:

"Artículo 139: "Se establece el principio político de alternabilidad en el cargo, para aquellos miembros del Partido que sean electos para cargos de elección popular postulados por el partido, con relación a sus suplentes. Este principio implica que el miembro del partido deberá permitir que sus suplentes ejerzan el cargo de elección popular para el cual fueron electos y devengar el salario inherente al cargo.

En caso de Legisladores, Diputados, Alcaldes, Concejales, Representantes de Corregimientos, el principal deberá permitir que cada suplente ejerza el cargo por un período mínimo de un (1) año, ya sea en forma continua o alternada dentro del período para el cual fueron electos, excepto que hubiesen acuerdos escritos entre los principales y los suplentes sobre esta materia que disponga otra forma de realizar este principio.

Bajo ningún concepto la interpretación de la presente norma puede desmejorar o de cualesquiera forma de menoscabar, los acuerdos ya celebrados entre los principales y suplentes.

La violación a este principio constituye causal para la revocatoria de mandato por parte del partido.

Esta disposición no es aplicable a los cargos de Presidente de la República.

El ejercicio de este principio será reglamentado por el Directorio Nacional.

Parágrafo Transitorio: Los acuerdos celebrados entre los actuales principales y suplentes sobre este principio que se encontrasen vigentes a la fecha de la entrada en vigor de la presente norma, continuarán vigentes hasta la culminación del período constitucional para el cual fueron electos."

QUINTO: Que el artículo 139 significa que los legisladores sólo son electos por tres años en lugar de cinco años, al tener estos que regalar dos años de su mandato en tiempo y dinero a razón de un año a cada uno de sus suplentes.

SEXTO: Que el artículo 142 de la Constitución Política de la República de Panamá dice:

"Los Legisladores serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República".

SEPTIMO: Que siendo la norma Constitucional norma de ORDEN PUBLICO, y además, clara en su tenor literal al establecer cinco años la duración del cargo de Legislador, no puede una norma inferior --Los Estatutos-- establecer un plazo inferior, pues viola la Constitución y burla a los Electores." (Fs.33-34).

Como disposición constitucional infringida por el artículo 139 de los Estatutos antes referidos, cita el artículo 142 constitucional que reza así:

"ARTICULO 142: Los Legisladores serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República".

Al aplicar el concepto de la infracción, la demandante se expresa de la siguiente manera:

"LA INFRACCION CONSISTE EN LA VIOLACION DIRECTA DEL ARTICULO 142 de la Constitución Política de la República de Panamá que establece: "LOS LEGISLADORES SERAN ELEGIDOS POR UN PERIODO DE CINCO AÑOS, EL MISMO DIA EN QUE SE CELEBRE LA ELECCION ORDINARIA DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE LA REPUBLICA". LA VIOLACION ES DIRECTA PUES EL ARTICULO 139 DE LOS ESTATUTOS DEL MOVIMIENTO PAPA EGORO SEÑALA QUE LOS LEGISLADORES DEBERAN CUMPLIR SU CARGO Y DEJAR QUE CADA LEGISLADOR ACTUE Y DEVENGUE SU SALARIO POR UN AÑO PARA CADA UNO, LO QUE SIGNIFICA QUE LOS LEGISLADORES--DE ACUERDO AL ARTICULO 139 DEL MOVIMIENTO PAPA EGORO. HAN SIDO ELEGIDOS POR TRES AÑOS EN LUGAR DE CINCO AÑOS, VIOLANDO DE FORMA DIRECTA UNA NORMA DE ORDEN PUBLICO COMO LO ES EL ARTICULO 142 DE LA CONSTITUCION Y EN ABIERTO ENGAÑO AL PUEBLO QUE LOS ELIGIO POR CINCO AÑOS Y NO POR MENOS TIEMPO. LA NORMA DEL ARTICULO 139 DE LOS ESTATUTOS DEL MOVIMIENTO PAPA EGORO ES INCONSTITUCIONAL POR CUANTO ESTABLECE UN PLAZO INFERIOR PARA LOS LEGISLADORES. ELLO CONSTITUYE EL CONCEPTO DE LA INFRACCION LA CUAL ES DIRECTA."(F-36)

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Después de surtido el traslado de la demanda, el Señor Procurador General de la Nación mediante la Vista No.21 de 31 de julio de 1997, emite concepto refiriéndose previamente a la figura del Suplente de Legislador, su status constitucional y su finalidad, para luego externar su opinión en cuanto al fondo de la pretensión constitucional formulada, de la siguiente manera:

" Un estudio detenido de la disposición estatutaria demandada, da cuenta que la misma resulta, a todas luces, contraria a la Constitución en la medida en que, so pretexto de establecer "el principio político de alternabilidad en el cargo", a fin de que los que resulten electos a cargos de elección por parte del partido político Movimiento Papa Egoro, alternen éstos con sus suplentes, en el sentido de que "el miembro del Partido deberá permitir que sus suplentes ejerzan el cargo de elección popular para el cual fueron electos y devengar el salario inherente al cargo", además de desnaturalizar la figura del suplente, tal y como está prevista en la Constitución, termina imponiendo unas condiciones distintas a las que, según la Constitución en el caso del Legislador, se produce ya sea la vacante absoluta o temporal de su cargo.

De igual forma, mal se le puede disminuir o restringir el período para el cual es elegido el Legislador -cinco años-, al imponérsele que tiene que "permitir que cada suplente ejerza el cargo por un período mínimo de un año", cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones político-partidistas.

Si la Ley Fundamental panameña determina que los suplentes de Legislador, reemplazarán a éste en sus faltas, ello implica que mientras éstas no se produzcan su status es el de Suplente de Legislador y no otra cosa y esta concepción no se puede variar por

vía ordinaria alguna, introduciendo unas exigencias que obliguen al Legislador a compartir o alternar su cargo, con quien sólo ha de reemplazarlo, cuando se den los supuestos que la Constitución -norma suprema del Estado- prevé." (Fs.46-47)

Como conclusión, el Señor Procurador General de la Nación finaliza solicitando a la Corte que al resolver el fondo de la presente demanda constitucional, lo haga declarando que el artículo 139 del estatuto del Partido Movimiento Papa Egoró, es inconstitucional.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La facultad privativa de guardiana de la integridad de la Constitución, que su artículo 203 le otorga al Pleno de la Corte para que conozca sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos, es una facultad limitada a los antes referidos actos, siempre y cuando éstos provengan de autoridad pública, lo que excluye del control constitucional los actos de carácter privado o celebrados entre particulares.

En este sentido y de manera más categórica, el ordinal 3o. del artículo 2545 del Código Judicial, que desarrolla en parte el artículo 203 Constitucional, establece la competencia privativa del Pleno de la Corte para conocer:

"De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos de gabinetes, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad impugnados por razones de fondo o de forma".

Con respecto a los actos que pueden ser impugnados por esta vía, el Pleno se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en el sentido antes expuesto y más recientemente, mediante Resolución de fecha 30 de diciembre de 1997, en razón de

demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 104 de los estatutos del mismo partido Papa Egoró; la Corte se pronunció de la siguiente manera:

"Considera este Tribunal Colegiado que la demanda de inconstitucionalidad no debe ser admitida, en virtud de que la norma acusada forma parte de un documento de carácter privado, como lo es el Estatuto del Partido PAPA EGORO.

.....
El artículo 2550 del Código Judicial es enfático al prever, que sólo puede impugnarse ante el Pleno de la Corte las Leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que se consideren inconstitucionales, y el acto atacado no reúne estas características, pues no es un acto dictado o expedido por autoridad pública".

Mediante Resolución de fecha 23 de agosto de 1990 también se trata el tema cuando en virtud de demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 109 de los Estatutos del Partido Laborista y la Resolución No.862 de 4 de septiembre dictada por el Tribunal Electoral, la Corte se INHIBE de conocer dicha demanda, fundamentada principalmente en los argumentos que se señalan a continuación:

" Lo primero que interesa establecer es la naturaleza particular o pública de los actos que son objeto de censura por su aparente inconstitucionalidad.

Como viene dicho, se impugnan aspectos de la estructura normativa de un partido político, organismo que es el resultado de la manifestación de voluntad de un número plural de ciudadanos. Tal manifestación se inscribe, desde sus orígenes, en la esfera de la actividad privada, y se explica por la necesidad que tienen esas personas de perfeccionar el ejercicio de sus derechos políticos por la vía electoral. La tutela que brinda el Estado al ejercicio de ese derecho no es distinta a la que expresa en amparo del interés de quienes se organizan en asociaciones civiles para el cumplimiento de fines benéficos o sociales, de naturaleza no lucrativa. En

ambos casos la Constitución o la Ley, le brindan su reconocimiento, tras reglamentar lo concerniente a su origen y a su funcionamiento. Con ese reconocimiento no opera modificación de la naturaleza jurídica del ente u organización, la que sigue siendo eminentemente privada.

La atribución de competencia que, en materia de control de constitucionalidad, hace el ordinal 1 del artículo 203 de la Constitución Nacional a cargo de la Corte Suprema de Justicia, recae sobre objetos jurídicos específicos, todos ellos de naturaleza pública. El control superior sobre las "Leyes, decretos, acuerdos resoluciones y demás actos.." sigue la identidad de los objetos a en cuanto a su naturaleza; en el caso particular de los "actos" que en dicha norma se mencionan, la utilización de la fórmula copulativa - "y"- demuestra la voluntad de un engarce inequívoco en orden a su comunidad de origen, es decir, al reconocimiento de su índole pública.

.....
Nuestra jurisprudencia ha mantenido, de manera sostenida, la interpretación según la cual los actos traídos al control constitucional deben haber sido emitidos por una autoridad estatal y afecten materia de naturaleza pública, de lo que dan cuenta sentencias citadas por el representante del Ministerio Público. Esta exigencia indica que, en el caso de la resolución del Tribunal Electoral; que también es objeto de impugnación, se está frente a un acto formalmente público irrecusable por esta vía, toda vez que se limita a cumplir un cometido simplemente formalizador de la actividad privada, sin intervenir propiamente en su, reglamentación, no pudiendo, por lo tanto, incurrir en violaciones susceptibles de ser recurridas por esta vía. Diferente sería el caso si dichos actos pudieran ser atacados a título diverso por la vía constitucionalmente vedada del Amparo de Garantías Constitucionales, en la que se consagran un concepto y ámbito diversos para la impugnación de los actos de servidores públicos.

Según el demandante, la resolución No.862. de 4 de septiembre de 1987, dictada por el Tribunal Electoral, viola los artículos 17, 18, 41, 126, 137 y 212 de nuestra Carta Fundamental. Un examen de la pretensión anunciada demuestra que la alegada colisión del acto acusado con dichos preceptos se daría, eventualmente, según los señalamientos del propio actor, fuera del ámbito de control de

constitucionalidad. La índole programática del artículo 17 lo coloca al margen de ser susceptible del vicio que se le atribuye al acto, según interpretación jurisprudencial que ya no se discute. por otra parte, el propio demandante se ocupa de invalidar el cargo de violación del artículo 18, al imputar a los magistrados del tribunal Electoral haber impedido que "se diera el debido proceso para no entrar al análisis del fondo de la acción presentada", argumento que visiblemente, alude a vía de impugnación distinta de la escogida. De igual consecuencia es la argumentación que pretende violados los artículos 41, 126, 137 y 212 por alegada "conculcación" de derechos procesales, siendo que, a propósito de esta última norma, se insiste en el desconocimiento por el tribunal del principio del debido proceso, acto que abriría otra vía de control constitucional."

Se observa, sin lugar a dudas, que la demanda de inconstitucionalidad va dirigida contra el artículo 139 de los Estatutos del partido Papa Egoro, documento este que si bien ha sido aprobado por el Tribunal Electoral y señala las pautas, deberes y derechos de sus miembros, y al tenor de lo dispuesto en el artículo 84 del Código Electoral, tiene fuerza de ley entre sus afiliados, el mismo no constituye un acto proveniente o dictado por autoridad pública, lo que hace no viable la demanda de inconstitucionalidad interpuesta y así debe ser declarada.

Sin embargo, no puede la Corte pasar por alto lo expuesto por la demandante en su demanda y por el Señor Procurador General de la Nación, en cuanto a la incongruencia que se da entre el artículo 139 de los estatutos y el artículo 142 de la Constitución.

La Constitución como Ley Suprema del Estado, en sentido lato, contiene normas de orden público que no pueden quedar al

arbitrio de la voluntad de los particulares y sobre las cuales no rige el principio de la autonomía de la voluntad consagrado en el Código Civil, que regula las relaciones privadas que se da entre los particulares o entes privados.

De igual naturaleza y características de orden público son las normas del Código Electoral que en materia electoral regulan, entre otras cosas, los actos de las personas, individual o colectivamente, como es el caso de los partidos políticos, que obran o actúan en interés general o público pero que el Estado regula o tutela. Es en virtud de esta importante características de orden público, que el cumplimiento de sus normas tampoco pueden quedar sujeto a la sola voluntad de los asociados a quienes va dirigida, y es por ello también que cuando estas normas prohíben una determinada conducta y esta prohibición no se cumple, sino que por el contrario se realizan actos que transgreden dicha prohibición, tales actos son considerados por la ley como actos nulos y sin ningún valor, precisamente para dar seguridad al interés general protegido.

En este sentido, nuestro Código Civil al referirse a los Efectos de la Ley, dispone en su artículo 5o. del Título preliminar, lo siguiente:

"Los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención".

Volviendo al Código Electoral, el ordinal 2o. del artículo 94 prohíbe a los partidos políticos, "Adoptar decisiones que contravengan las disposiciones de este Código o sus reglamentos" y a su vez, el ordinal 1o. del artículo 92

del referido Código, estatuye como una de las obligaciones de los partidos políticos, "Acatar en todos sus actos la Constitución y las leyes de la República".

El artículo 139 de los estatutos del Partido Papa Egoró, tal como han sido aprobados por Resolución No.87 de 22 de mayo de 1996, dictada por el Tribunal Electoral, ciertamente impone condiciones al establecer "el principio político de alternabilidad en el cargo", condiciones que desnaturalizan y contrarían el artículo 142 de la Constitución que señala que los Legisladores son escogidos para un período de cinco años, lo que excluye la posibilidad de período distinto durante el cual el Legislador deba ejercer su cargo, salvo por las interrupciones legales o constitucionales que por ausencia del titular ello no sea posible.

Por ello, concuerda el Pleno con el Señor Procurador cuando en su Vista opina que "mal se le puede disminuir o restringir el período para el cual es elegido el Legislador- cinco años-, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un período mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas- partidistas".

De lo anterior debemos colegir que el Partido Papa Egoró, al mantener en sus estatutos el artículo 139 ántes comentado, no está cumpliendo con su obligación de acatar la Constitución y leyes de la República (artículo 92, Ord.1,C:E) y como consecuencia de ello, está incurriendo en la prohibición

contenida en el ordinal 2o. del artículo 94 del Código Electoral al adoptar en sus estatutos un artículo (139) que contraviene las disposiciones del referido Código.

Así las cosas, el Pleno considera que lo dispuesto en el artículo 139 de los estatutos, al contrariar lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, implica en consecuencia, que el Partido Papa Egoró está incumpliendo la obligación establecida por el ordinal 1o. del artículo 92 del Código Electoral y por ende infringiendo la prohibición del ordinal 2o. del artículo 94 del mismo Código, al haber adoptado, a través de sus estatutos, medidas que se oponen a la Constitución y que la Ley prohíbe, lo que hace que tales medidas sean nulas y sin ningún valor, pero cuya nulidad, previa utilización de la vía adecuada para ello, debe ser declarada por el Tribunal competente correspondiente.

Por todo lo anteriormente expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la licenciada NOHEMI SPIEGEL DE MENDEZ en su propio nombre, contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido MOVIMIENTO PAPA EGORO, y ORDENA el archivo del expediente.

Cópiese, Notifíquese y Archívese.

JOSE A. TROYANO

GRACIELA A. DIXON C.

FABIAN A. ECHEVERS

ROGELIO A. FABREGA Z.

HUMBERTO A. COLLADO T.

**MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA**

ARTURO HOYOS

JUAN A. TEJADA MORA

ELIGIO A. SALA

**CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General**