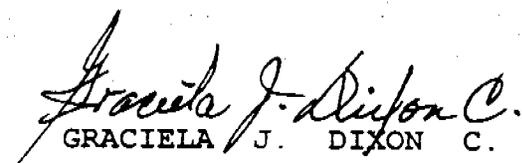


Por lo demás, en la presente demanda de inconstitucionalidad, salta a la vista que no habiendo ejercitado las acciones legales que correspondían ante su disconformidad con la suma o monto fijado por el Ejecutivo en pago del bien que les fuera expropiado, transcurridas casi tres décadas, los demandantes pretendan revertir por una vía no idónea, una situación jurídica consumada, con la finalidad de obtener beneficios adicionales.

En consecuencia, considero que no se violó disposición constitucional alguna, por lo que salvo mi voto.

Fecha: Ut Supra.


GRACIELA J. DIXON C.
Magistrada


Dr. CARLOS H. CUESTAS
Secretario General

ENTRADA N° 584-02
(De 14 de febrero de 2003)

PONENTE: ROGELIO FÁBREGA Z.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO HIGINIO AGUIRRE CABALLERO CONTRA EL ACUERDO N° 1 DE 10 DE JUNIO DE 2002, PROFERIDO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL.

PANAMA, CATORCE (14) DE FEBRERO DE DOS MIL TRES (2003).

VISTOS:

El Pleno de esta Corporación de Justicia admitió la acción de inconstitucionalidad promovida por el licenciado **HIGINIO AGUIRRE CABALLERO**, contra el Acuerdo N° 1, proferido por la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral el 10 de junio de 2002, por lo que procedió a surtirle el trámite inherente a este tipo de proceso de naturaleza constitucional.

Cumplido dicho trámite, procede la Sala a pronunciarse en torno a la constitucionalidad del acto demandado, como se dijo, el Acuerdo N° 1 de 10 de junio de 2002, expedido por el Tribunal Electoral.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Manifiesta el accionante en el libelo de su demanda, visible a foja 1-8, que el Acuerdo demandado de inconstitucional, mediante el cual reglamenta el Tribunal Electoral la Ley N° 6 de 23 de enero de 2002, sobre Transparencia en la Gestión Pública y se establece la Acción de Habeas Data, vulnera la Constitución Política en sus artículos 137, ordinal 3° y 179, ordinal 14°, en tanto y en cuanto transgrede la potestad reglamentaria reconocida en los referidos preceptos a dicha entidad pública, en detrimento de la facultad reglamentaria constitucionalmente asignada al Órgano Ejecutivo.

Advierte el demandante que la Carta Fundamental le reconoce al Tribunal Electoral en su artículo 137, numeral 3°, potestad para reglamentar exclusivamente la Ley Electoral, por lo que no cabe en el ejercicio de la citada potestad constitucional expedir reglamentos en materia ajena a su competencia. De manera que, al pretender regular por vía del Acuerdo objeto de la acción de inconstitucionalidad que se examina, cuestiones no electorales, como lo son, la forma como ha de solicitarse y tramitarse la información que se le requiera, incurre el Tribunal Electoral en violación por omisión del precepto *in comento*.

El artículo 179, numeral 14° citado, por otra parte, confiere al Órgano Ejecutivo, por conducto del Presidente o Presidenta de la República con la participación del Ministro del ramo, la potestad exclusiva de reglamentar la

leyes. Excepcionalmente, confiere la Carta Magna dicha facultad al Tribunal Electoral, en materia electoral, por lo que no se trata de una potestad que pueda ejercer el Tribunal Electoral en todos los casos, sino exclusivamente en aquellos que la constitución señala. Por tanto, transgrede el Acuerdo demandado de inconstitucional la norma objeto de examen, al regular una ley no electoral, cuya reglamentación, en todo caso, le compete al Órgano Ejecutivo.

Con fundamento en las consideraciones que se dejaron expuestas, solicita el demandante la declaratoria de inconstitucionalidad del Acuerdo N°1- de 10 de junio de 2002, dictado por el Tribunal Electoral.

OPINIÓN DEL PROCURADOR

De conformidad con lo que prevén las normas procesales constitucionales que gobiernan la acción ensayada, acogida la acción se procedió a darle traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera concepto en relación con la constitucionalidad del acto demandado. Mediante Vista N° 33, de 23 de agosto de 2002, externó la Procuraduría su opinión. Coincide en lo medular el señor Procurador General de la Nación con el demandante, en la medida que estima que el Acuerdo N° 1 de 10 de junio de 2002, evidentemente viola la Constitución en los artículos 137, ordinal 3° y 179, ordinal 14°, en el sentido advertido por el demandante, es decir, porque mediante dicho Acuerdo transgrede el ente electoral la facultad reglamentaria que le atribuye la Constitución, en detrimento de la potestad reglamentaria constitucionalmente conferida al Órgano Ejecutivo.

En relación con lo anterior, conviene dejar reproducida la Vista comentada en lo sustancial:

"Las disposiciones constitucionales que se dicen infringidas lo constituyen los artículos que analizo a continuación:

A. Artículo 137, numeral 3 de la Constitución Política...

...

...

En mi opinión, el Acuerdo Nº 1 de 10 de junio de 2002 emitido por el Tribunal Electoral mediante el cual se establecen normas para el cumplimiento de la Ley Nº 6 de 22 de enero de 2002, que dictan normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y se dictan otras disposiciones, infringe el precepto constitucional antes señalado ya que debemos tener presente que si bien dicha norma señala que le corresponde al Tribunal Electoral, como máxima autoridad electoral, reglamentar, interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 es aplicable a todos los estamentos de la gestión pública, lo que la hace ajena al sentido que le brinda el Ente Electoral que emitió dicho acto reglamentario. Ello es así, ya que en el artículo 1, numeral 8 de la Ley que se pretende reglamentar se establece que para los efectos de la aplicación e interpretación de dicha ley, institución se entiende como toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, etc.

Por lo tanto, el Tribunal Electoral, como entidad autónoma, le es aplicable dicha normativa y por no tratarse la ley 6 de 2002 de materia electoral, dicho ente no es el competente para reglamentarla, pues, su facultad reglamentaria sólo alcanza a las leyes electorales, violándose en el concepto de indebida aplicación, el numeral 3º, del artículo 137 de la Constitución Política.

B. Artículo 179, numeral 14 de la Constitución Política.

...

Resulta palmaria la infracción de este precepto constitucional por parte del Tribunal Electoral puesto que la facultad para

reglamentar la Ley 6 de 2002 cuyo contenido es de aplicación general a la Administración Pública le corresponde al jefe del Ejecutivo con la participación del Ministerio respectivo.

En el caso específico de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, el Órgano Ejecutivo hizo uso de su facultad constitucional de reglamentar esta ley mediante el Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, por lo que dicha atribución no puede ser invadida por el Tribunal Electoral so pretexto de tener la facultad para reglamentar la ley electoral.

Por lo tanto, opino que el Acuerdo acusado viola de manera directa, por omisión, el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política que le otorga la atribución exclusiva al Órgano Ejecutivo para reglamentar las leyes de contenido general aplicable a la Administración Pública.

Ha incurrido el Tribunal Electoral en incompetencia por razón de la materia al pretender reglamentar la Ley 6 de 2002, inmiscuyéndose en un asunto reservado por la Constitución Política al Órgano Ejecutivo". (f. 15-20)

Cumplido el trámite anterior, procedió el sustanciador a ordenar que se mandara a fijar el negocio en lista, por el término establecido en la ley, para que los interesados presentaran sus argumentos en torno a la inconstitucionalidad formulada. Sólo el licenciado DENNIS ALLEN, Magistrado del Tribunal Electoral, por intermedio de apoderado judicial, presentó escrito de alegatos; no obstante, que el mismo fue presentado extemporáneamente (29 de octubre de 2002), es decir, con posterioridad al vencimiento del término para argumentar (1° de octubre de 2002), razón por lo cual carece el mismo de todo valor y no puede ser tomado en cuenta (artículo 481 del Código Judicial).

Toda vez que el proceso constitucional que se promueve está para ser decidido, procede el Pleno a emitir el pronunciamiento respectivo.

POSICIÓN DEL PLENO

Como viene dicho, mediante la acción ensayada se demanda la inconstitucionalidad del Acuerdo Nº1 de 10 de junio de 2002, proferido por el Tribunal Electoral, por el cual se establecen normas para el cumplimiento de la Ley Nº 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública, acción de Hábeas Data y otras disposiciones.

Manifiesta la parte demandante, como tesis que comparte el Procurador General de la Nación, que el Acuerdo demandado de inconstitucional desborda la función reglamentaria atribuida constitucionalmente al Tribunal Electoral, reservada exclusivamente a la materia electoral, e invade la competencia reglamentaria asignada con carácter exclusivo al Órgano Ejecutivo por la Constitución, en el artículo 179, ordinal 14.

De lo anteriormente señalado se sigue que la materia objeto de examen constitucional se ubica en el plano de la potestad reglamentaria, por lo que como cuestión previa conviene adelantar algunas consideraciones en torno a esta materia, objeto de constantes pronunciamientos por parte del Pleno, que sirvan de marco o antesala a la decisión que habrá de dictarse en el presente caso.

Desde sus orígenes la potestad reglamentaria ha sido vista como un paso necesario para la ejecución de las leyes, como un acto inherente a las funciones del Órgano Ejecutivo que en nuestro ordenamiento tenía rango legal (artículo 629, numeral 11 del Código Administrativo) y luego constitucional (artículo 179, numeral 14, actualmente). Como quiera que este tipo de reglamentos se dictaban para hacer posible el debido cumplimiento de las leyes, desarrollando sus preceptos para posibilitar su ejecución, estaba

vinculada a la ley y, por ello, ninguna de sus normas podía contrariar los preceptos de ésta; era, por lo tanto, un acto normativo *segundum legem* y necesario para su debido cumplimiento. A esta normación se le denominó reglamentos de ejecución, cuya existencia ha sido reconocida en innumerables fallos de este Pleno. Véase, por todas, la sentencia de 30 de noviembre de 2000, en la que, en parte pertinente, señaló el Pleno:

"El reglamento, sostienen los tratadistas españoles Eduardo García de Entoría y Tomás Ramón Fernández es "toda norma escrita dictada por la Administración" (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 5a. Edición, Madrid, 1989, pág. 195). Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne lo definen como "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I. 3A. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103 (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 20 de octubre de 1995).

Dentro de este contexto, los reglamentos en nuestro sistema jurídico pueden ser de tres clases, a saber: los de ejecución de las leyes, los constitucionales o autónomos y los de necesidad de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan".

La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le

encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos. De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía "Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano" (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular:

"Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: "El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador". (Libardo Rodríguez. Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, 1977).

La potestad reglamentaria comentada, por otra parte, pese a tener

carácter amplio, no es omnímoda o exclusiva de dicho Órgano estatal, en la medida que, aunque con carácter excepcional, confía también la misma Carta Magna al Tribunal Electoral el ejercicio de la potestad reglamentaria, si bien referida exclusivamente a leyes electorales (artículo 137, numeral 3°). Consecuentemente, se trata de una atribución reglamentaria que sufre sus recortes, verbigracia, en la competencia atribuida por la propia Constitución al Tribunal Electoral para dictar reglamentos en materia electoral.

Consecuentemente se trata, la potestad reglamentaria, de una facultad para expedir solamente decretos reglamentarios, es decir, normas reglamentarias de carácter general, correspondiéndole en todo caso a las entidades administrativas, siempre que las faculte la ley, disponer mediante acuerdos lo pertinente para la ejecución del decreto reglamentario respectivo. En el caso que nos ocupa, valga advertir, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral (Ley N°4 de 10 de febrero de 1978) le faculta para expedir acuerdos, en el artículo 21, cuyo texto se deja transcrito:

“Artículo 21. La Sala de Acuerdos ejercerá sus funciones reglamentarias administrativas y jurisdiccionales por medio de acuerdos, decretos y resoluciones”.

En el caso que ocupa al Pleno, como se dijo, se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de un Acuerdo que, según se alega, invade la potestad reglamentaria que reserva la Constitución al Ejecutivo, opinión que comparte enteramente el Pleno, por cuanto pretende el Tribunal Electoral a través de un Acuerdo reglamentar una ley, lo que en principio sólo cabe hacer a través de un decreto reglamentario (como en efecto se hizo mediante Decreto N° 124, de 21 de mayo de 2002). Empero que el Tribunal Electoral, si bien tiene potestad reglamentaria, la misma viene referida

exclusivamente para reglamentar la ley electoral, de conformidad con el artículo 137, ordinal 3° de la Constitución. De manera que no puede el Tribunal, como ha hecho en este caso, entrar a reglamentar materia reservada al Órgano Ejecutivo, en virtud del artículo 179, ordinal 14° de la Carta Magna, por tratarse de materia no electoral.

Es para el Pleno incuestionable, como se ha adelantado, que tanto el Órgano Ejecutivo como el Tribunal Electoral tienen potestad reglamentaria. La potestad reglamentaria del primero es para asegurar, mediante decretos la cumplida ejecución de la Ley que lo requiera; en tanto que, la del segundo, es para ejercer la potestad reglamentaria en los precisos términos que le acota la Constitución singularmente en el artículo 137, ordinal 3°, potestad ésta que es privativamente de competencia del organismo electoral.

Desde otra perspectiva el Acuerdo cuya constitucionalidad se cuestiona, como ya ha quedado destacado, es un instrumento normativo que, en desarrollo de la ley 6° de 2002, precisa la información que pueden solicitar los particulares al Tribunal Electoral, información de la cual solamente el artículo 7°, ordinal 2°, del instrumento normativo, que se refiere a información restringida. El numeral 1°, por su parte, no detalla si el tipo de procesos jurisdiccionales son de naturaleza electoral, aún cuando en ese campo donde el Tribunal Electoral ejerce su jurisdicción. El artículo 6°, incluye una serie de materias que califica de naturaleza confidencial, ámbito que comparte este Pleno.

Como es conocido, el derecho a la intimidad dimana o tiene su fuente en el respeto a la dignidad del ser humano y el respeto a manifestaciones de la personalidad que corresponden a la esfera íntima personal o familiar de la persona y, aún, en determinadas manifestaciones de la vida en sociedad que

la persona ha escogido mantener bajo reserva. Si bien, la Constitución no ha regulado de manera específica este derecho fundamental, se regula alguna de sus manifestaciones que han ocupado al Pleno, como lo es la inviolabilidad de la correspondencia, de las comunicaciones (véanse las sentencias de 19 de marzo de 1999 y de 14 de junio de 2000). En la primera de ellas se incluye como contenido esencial, "la facultad de la persona de aislarse, de buscar la soledad o el anonimato, de crear barrera frente a intromisiones no deseadas y de controlar la información sobre su domicilio". La consecuencia es que tales injerencias han de evitarse, salvo que se trate de proteger otros bienes constitucionales que pudiesen verse afectados con la intromisión (principio de ponderación).

El derecho a la intimidad que desdobra en el respeto a la vida íntima, personal o familiar, ha sido reconocido en las principales convenciones internacionales sobre Derechos Humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, artículo 17; Convención Internacional sobre Derechos del Niño, artículo 16; Convenio Europeo para la Protección de derechos Humanos, artículo 8; Convención Interamericana de derechos Humanos, artículo 11; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Capítulo I, artículo V). Integran ese derecho, el derecho a la intimidad de la vida privada y profesional, el derecho a la intimidad familiar, inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de las telecomunicaciones, etc.. Con la preponderancia de la informática, incluso se viene hablando muy recientemente del derecho a la autodeterminación informática, como un derecho de tercera generación, es decir, como señaló el Tribunal Constitucional Alemán en 1983, derecho que consiste en la facultad de un individuo de decidir básicamente, cuándo y dentro

de que límites, procede revelar situaciones referentes a la propia vida, haciendo necesaria la protección del individuo contra la recogida, el almacenamiento, la utilización y transmisión ilimitada de los datos concernientes a la persona (véase Carlos Ruiz Miguel. **El Derecho Protección de la Vida Privada, en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Edit. Civitas, Madrid, 1994, pág. 50).

a la persona (véase Carlos Ruiz Miguel. **El Derecho Protección de la Vida Privada, en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Edit. Civitas, Madrid, 1994, pág. 50).

De ello se desprende, por lo tanto, que debe velar el Tribunal Electoral por preservar del conocimiento de terceros, la información que se integre dentro del derecho a la intimidad, con el contenido que ha determinado en sede de interpretación constitucional este Pleno.

Con base a las anteriores consideraciones concluye esta Superioridad que el Acuerdo N° 1 de 10 de junio de 2002, vulnera los artículos 137, ordinal 3° y 179, ordinal 14, de la Constitución, por lo que debe declararse inconstitucional.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Acuerdo N°1 de 10 de junio de 2002, expedido por el Tribunal Electoral. P

Notifíquese.

ROGELIO A. FABREGA Z.

ARTURO HOYOS

CESAR PEREIRA BURGOS

ANIBAL SALAS CESPEDES

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSE A. TROYANO

ADAN ARNULFO ARJONA

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

GRACIELA J. DIXON

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General