

realizado la valoración de los medios probatorios del caso, y que según las reglas, de la sana crítica para la apreciación de las pruebas, concurrían los presupuestos necesarios para abrir causa criminal.

Obviamente, desde el momento en que se dictó el auto de enjuiciamiento, se aplicó el artículo 2222 del Código Judicial, por lo que resulta no viable la advertencia presentada y debe inadmitirse, tal como corresponde a tenor de lo preceptuado en el artículo 203 de la Constitución Nacional. Véase que la citada resolución del 9 de noviembre de 1989 el artículo 222 se citó en forma expresa como fundamento legal de la misma.

En consecuencia, la Corte suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la advertencia de la inconstitucionalidad formulada contra el artículo 2222 del Código Judicial, presentada por el licenciado ADÁN ARNULFO ARJONA dentro del proceso por delitos contra la fe pública y el patrimonio seguido contra RODRIGO MORENO, Hijo, ALFREDO RAMÍREZ Y OTROS.

Notifíquese.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) CARLOS MUÑOZ POPE

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO GUILLERMO A. COCHÉZ EN CONTRA DEL PRIMER INCISO DEL ARTICULO 255 DEL CÓDIGO ELECTORAL. MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado GUILLERMO A. COCHÉZ, en ejercicio de la acción extraordinaria que consagra el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución Política, mediante demanda interpuesta en su propio nombre y representación, acusa de inconstitucional la expresión '**el mayor número de votos**', inserta en el primer inciso del artículo 255 del Código Electoral vigente.

Admitida la demanda, se corrió traslado al señor Procurador de la Administración para que emitiera concepto conforme a lo ordenado por la Carta Política. Y, devuelto el expediente por dicho alto funcionario, el negocio se fijó en lista para que en el término de diez (10) días, contados desde su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso. Así lo hicieron: la licenciada Nila del Carmen Navarro Gutiérrez y el propio accionante, según consta en los escritos consultables a fojas 25 a 27 y 28 a 32, respectivamente.

Por vencido el término de lista, el proceso constitucional se encuentra en estado de fallar; y a ello se procede previas las consideraciones que a continuación se exponen:

SÍNTESIS DE LA DEMANDA.

Como se tiene antedicho, el demandante, acusa de inconstitucional la expresión "**el mayor número de votos**", que aparece en el primer inciso del artículo 255 del Código Electoral.

En este sentido, sostiene que la aludida frase del citado artículo del Código Electoral infringe el artículo 172 de la Constitución, porque, a su juicio, el constituyente no califica el término mayoría ni de simple ni de absoluta; pero cuando quiso que se entendiera que una elección se hiciera en favor de un candidato que hubiera obtenido el 'mayor número de votos', así lo expresa, como lo hace en el numeral 6 del artículo 141 de la Constitución, en el caso de la elección de un legislador y, en este caso, la Constitución no expresa que el Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por haber obtenido el mayor número de votos, por lo que en determinadas circunstancias, podría ser elegido Presidente de la República un candidato, incluso, con menos votos que el resto de sus contrincantes, aunque esa 'mayoría' sólo fuera un 10% o un 15% de los votos emitidos.

En otro orden de consideraciones sobre el alegado concepto de la infracción constitucional, el demandante arguye que el espíritu de la Constitución es el de que en los asuntos vitales de la Nación, la votación requiera "**una voluntad corporal substancial ...**", y como ejemplo señala la "**aprobación de las leyes orgánicas**" que requieren esa mayor voluntad corporal de la Asamblea Legislativa que las ordinarias. En este sentido expresa que "**una votación presidencial requiera una mayor voluntad uniforme y, así, debe entenderse de la expresión 'mayoría de votos' a que se refiere el artículo 172 de la Constitución, en que la relación del candidato es con los votos emitidos, no con sus opositores. Esto es, que si acuden a las urnas el 8 de mayo de 1994 un (1) millón de votantes, por 'mayoría de votos' se entiende 5000.001 votos y no que el candidato A obtuvo 2000.004 frente a los candidatos B, C, D y E con 199.999 votos cada uno**".

De esa manera, en la demanda en estudio se concluye sustentándose que procede la declaración de inconstitucionalidad demandada, y así lo solicita el demandante a la Corte

que se pronuncie.

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración al concluir en su vista de traslado que corre a fojas 9 a 18, que el "primer inciso del artículo 255 del Código Electoral no infringe el presupuesto contenido en el artículo 172 de la Constitución Política ni ninguna otra norma del texto constitucional, por lo que solicitamos que sea denegada la petición contenida en la presente acción de inconstitucionalidad", sostiene que el artículo 172 de la Constitución Política de la República no ha variado de manera sustancial en su contenido desde las Constituciones de 1946 (artículo 138), Constitución de 1972, reformada en el año 1978 (artículo 157), en lo referente a la expresión "**mayoría de votos**", sostiene que en Panamá, que posee un sistema presidencialista, se han practicado varios métodos para la elección del Presidente de la República, como lo son la elección popular indirecta, elección por parte del Órgano Legislativo y la elección popular directa que es la que actualmente rige en la Constitución, por lo que estima pertinente advertir que tanto la Constitución de 1904 como la de 1941, guardaban silencio en cuanto a que la elección del Presidente de la República debería ser por la simple mayoría o por mayoría de votos.

Destaca que por la importancia y relación que tiene con el caso en estudio permite que se transcriban las definiciones que sobre el concepto "**MAYORÍA ABSOLUTA, brindan CABANELLAS y el Diccionario de la Lengua Española**", reproduciendo así ambas citas a fojas 12 y 13 respectivamente; para sostener así, que la expresión "MAYORÍA ABSOLUTA" es utilizada por diversas normas legales para significar que una moción o asunto sometido a la consideración de un organismo colegiado ha recibido 'más de la mitad de los votos' de los miembros que integran dicho organismo, si es este el significado que le da en el inciso final del artículo 159 de la Constitución Política.

Señala además, que es errónea la interpretación que brinda el demandante en cuanto a las expresiones 'MAYORÍA DE VOTOS' que contiene el artículo 172 de la Constitución Política, y el 'MAYOR NUMERO DE VOTOS' que establece el artículo 255 del Código Electoral, ya que de ninguna manera dichos conceptos establecen la premisa planteada por el recurrente en cuanto a que estas deban entenderse como sinónimo de MAYORÍA ABSOLUTA.

El alto funcionario de la Procuraduría de la Administración, en otro orden de sus argumentos vertidos en la comentada vista de traslado, expresa que, en nuestro país, la elección del Presidente de la República, se da por quien obtenga "MAYORÍA DE LOS VOTOS EMITIDOS" que para entender a qué tipo de mayoría es a la que se refiere tanto la Carta Política como el Código Electoral, basta remitirse a lo que disponen los artículos 9 y 10 del Código Civil, ya que la expresión "MAYORÍA DE VOTOS" debe entenderse en su sentido natural y obvio. De allí que, para ser electo Presidente de la República de Panamá, sólo se requiere obtener el mayor número de votos o la mayoría de votos o la mayoría relativa de votos. En ese sentido, a fojas 15 destaca que el constitucionalista panameño Doctor César Quintero, quien al comentar el artículo 18 de la Constitución de 1946, cuyo contenido era similar a lo señalado en el artículo 172 de la Constitución Política vigente, expresa:

'El problema en cuanto a estos dos métodos sólo se da cuando en una elección presidencial participan más de dos candidatos. Pues si los Presidenciables son sólo dos, el que obtenga más votos necesariamente tendrá más de la mitad del total de votos emitidos y esto es lo que significa mayoría absoluta en una elección popular.'

En cambio, si en una elección presidencial participan tres o más candidatos a la primera magistratura, es muy posible que el que obtenga mayor votación no haya recibido, sin embargo, más de la mitad del total de votos emitidos. En este caso se dice que ha ganado por simple mayoría o por mayoría relativa o por mayoría de votos.

Este es el sistema establecido por la Constitución de 1946. Es posible, pues, de acuerdo con el método vigente, que en una elección presidencial en que participen varios candidatos (y las ha habido hasta de siete) resulte elegido Presidente de la República una persona cuya relativa mayoría signifique, en realidad, una minoría con relación al total de votos emitidos.

Previendo esta posibilidad -confirmada luego por los hechos- la Comisión que redactó el anteproyecto de la Carta vigente se pronunció en favor del sistema de mayoría absoluta para elegir al Presidente. La parte pertinente del proyecto en que se formuló este sistema decía: "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría absoluta de votos para un periodo de cuatro años. A falta de tal mayoría se repetirá la acción".

Sin embargo, la Asamblea Constituyente de 1946 no acogió esta fórmula y adoptó la que hemos visto". (Quintero César. El Órgano Ejecutivo. Tomo N°11, Panamá, 1970, Pág. 293).

De lo reproducido, expresa el Procurador de la Administración, se concluye que es indudable que, para ser electo Presidente de la República de Panamá, de conformidad con los artículos 172 de la Constitución Política y 255 del Código Electoral, sólo se requiere de la "SIMPLE MAYORÍA DE VOTOS EMITIDOS" en una elección popular directa.

Advierte además, que si el legislador patrio hubiese querido que, tal y como lo manifiesta el demandante, fuese requisito indispensable obtener la MAYORÍA ABSOLUTA DE

VOTOS para ser electo Presidente de la República, la redacción de este artículo hubiese sido distinta a la actual. Y, a manera de ejemplo, transcribe a fojas 16 y 17 los artículos pertinentes de la Constitución de la República de Chile de 1980, de la República de Guatemala de 1985 y de la República de Colombia de 1991, para así señalar, que en los artículos 26, 184 y 190, respectivamente, establecen claramente que para la elección del Presidente de la República, se requiere de la MAYORÍA ABSOLUTA de los votos emitidos y si este supuesto no se cumple, se tendrá que ir entonces a una segunda elección entre los candidatos que hubiesen resultado más votados en la primera elección; siendo que el sistema electoral panameño es totalmente distinto, toda vez que, según el contenido del artículo 172 de la Constitución Política, que se repite en el artículo 255 del Código Electoral, el Presidente de la República es elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos en una sola vuelta.

Finalmente, arguye que los estudiosos de nuestro derecho constitucional, son de la opinión ... "que el mecanismo de la mayoría absoluta y el sistema de la doble vuelta o 'voltaje' no es el más beneficioso para nuestro país, ya que el mismo resulta más oneroso y complicado, además, tiende a 'encajonar la opinión pública dentro de dos partidos'; pues pese a este sistema electoral propicia una mayor gobernalidad (capacidad de gobernar) por parte del Ejecutivo, en países como Perú y Guatemala donde impera este mismo mecanismo de elección, el Poder Ejecutivo no ha renegado de su vulnerabilidad frente a los otros poderes del Estado, al punto de haber originado auto golpes de Estado".

De esta manera, el Jefe del Ministerio Público concluye sustentando que en la elección de Presidente de la República de Panamá, según los artículos antes examinados, será vencedor quien obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.

ARGUMENTOS CITADOS DURANTE EL TERMINO DE LISTA

Durante el término de lista sólo la licenciada Nila del Carmen Navarro Gutiérrez y el demandante presentaron argumentos por escrito sobre el caso. La primera, oponiéndose a la declaratoria de inconstitucionalidad demandada, toda vez que, en síntesis, a su juicio, la interpretación del demandante en cuanto al término "**mayoría**" contenida en el artículo 172 de la Constitución, es forzada y no se compadece con la significación literal del concepto; pues, al no señalar "ningún tipo de calificativo o especificación" resulta obligante entender el término de conformidad con el significado que le otorga el Diccionario de la Real Academia Española.

El segundo, licenciado Guillermo Cochéz, básicamente reitera los argumentos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad en el sentido de que el artículo 172 de la Constitución consagra el sistema "mayoría absoluta" de votos emitidos para elegir al Presidente de la República, y no como expresa la acusada norma del Código Electoral, que requiere de simple mayoría de votos.

Ahora bien, expuestas las consideraciones que anteceden como marco de referencia de la pretensión del demandante, controvertida además por el Procurador de la Administración en relación a la cuestión planteada en el presente Proceso de Inconstitucionalidad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en consecuencia, debe cumplir con el riguroso examen de la confrontación ordenada por el artículo 2557 del Código Judicial. Veamos:

EXAMEN DE LA CONFRONTACIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 255 del Texto Único del Código Electoral vigente, es del siguiente tenor:

"Artículo 255. La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidentes de la República, a los candidatos que aparezcan en las papeletas que hubiesen obtenido el mayor número de votos. En caso de que dos o más partidos postulen a los mismos candidatos, se sumará el total de votos obtenidos por los respectivos partidos.

En las papeletas de Presidente y Vicepresidentes de la República no surtirá efectos la raya.

(Texto del Artículo 255 conforme ha sido modificado por la Ley 9 de 1988).

El demandante, en este caso, acusa la expresión "**el mayor número de votos**" inserta en el primer inciso del transcritto artículo del Código Electoral, de violar el artículo 172 de la Constitución Política que textualmente reza así:

"Artículo 172. El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente, y Segundo Vicepresidente quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 182, 183 y 184 de esta Constitución".

Así, el alegado vicio de inconstitucionalidad que según el libelo del demandante se endilga a la norma legal impugnada, básicamente se funda en el argumento de que el "constituyente no califica el término mayoría de simple ni de absoluta; pero cuando quiso que se entendiera que una elección se hiciera en favor de un candidato que hubiere obtenido el 'mayor número de votos', así lo expresa, cuando lo hace en el numeral 6 del artículo 141 de la Constitución, en el caso de la elección de un legislador". Además, podría ser elegido Presidente de la República un candidato con menos votos que un legislador, porque así se entendería el haber obtenido uno o más votos que el resto de

sus contrincantes, aunque una `mayoría` sólo fuera un 10% o un 15% de los votos emitidos.

El demandante complementa el argumento sosteniendo además, que por "mayoría de votos", a que alude el texto del precepto constitucional transcritto debe entenderse como "mayoría absoluta" porque es la exigida por la Constitución; pues, a su juicio, la relación del candidato es con los votos emitidos, y no con sus opositores.

De lo cual resulta, sin la menor duda, que de aceptarse como válida la anterior interpretación sobre el sentido de la norma constitucional en comento, significaría, en el caso del sistema electoral panameño, que de no obtener ninguno de los candidatos de los distintos partidos, la alegada "**mayoría absoluta de votos**" emitidos para que resulte electo Presidente de la República, tendríase que recurrir a las llamadas "**segundas vueltas**" como uno de los métodos de elección del sistema presidencialista establecido por algunos países de América Latina; entre los cuales se encuentran los mencionados por el Procurador de la Administración en la opinión vertida en el caso que nos ocupa.

Es evidente, entonces, que la demanda de inconstitucionalidad, en estudio, definitivamente apunta en la dirección anteriormente señalada, al pretender el demandante, que por "mayoría de votos" debe entenderse mayoría absoluta de votos emitidos, para que un candidato pueda resultar electo Presidente de la República.

Por todo ello, salta a la vista que el examen de la confrontación constitucional, en el proceso de que conoce la Corte, debe examinarse no sólo en el marco de las normativas de la Constitución Política, sino, además, a la luz de la legislación positiva, creada por el legislador sobre el sistema electoral panameño.

La Corte, sin embargo, considera necesario dejar sentado, antes de acometer la tarea indicada, que la interpretación postulada por el demandante no es concordante con el claro sentido de la normativa del artículo 172 de la Constitución Política vigente, ni objetivamente responde a la tradición y realidad históricas del constitucionalismo panameño, en cuanto al método adoptado en las distintas Constituciones expedidas durante la era republicana.

En efecto, basta señalar que la Constitución de 1904 como expresa también el Procurador de la Administración, no se ocupó en establecer ningún sistema para elegir al Presidente de la República.

Sin embargo, la Constitución de 1941, mediante el artículo 104, ciertamente sí elevó por vez primera a la categoría de norma constitucional que el Presidente de la República "será elegido por sufragio popular directo", pero sin establecer que sería "por mayoría de votos".

Es en la Constitución de 1946, cuando el constituyente, por vez primera, en virtud del artículo 138, estableció que el Presidente de la República "será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos ...". Este método de elección es el que ha regido desde entonces en el sistema electoral panameño, para elegir al Presidente de la República.

Cabe señalar, además, que la Constitución de 1972, a pesar de haber establecido un sistema electoral desconocido y extraño en el artículo 157, tal como quedó subrogado por el Acápite o) del Artículo 1 del Acto de Reformatorio No.1, de 5 de octubre de 1978, y ratificado por la Asamblea de Representantes de Corregimientos por medio del Acto Reformatorio No.2 de 25 de octubre de 1978, por circunstancias de todos conocidas, tuvo que establecer que: "**El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos ...**".

Posteriormente, como es sabido, las llamadas reformas a la Carta Política de 1972 por medio del Acto Constitucional de 1983, en el artículo 172 mantuvo, sin modificación, que "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos. (...)", siendo la norma constitucional sobre la materia vigente.

De lo expuesto se advierte, sin la menor duda, que las cinco Constituciones expedidas durante nuestra Era Republicana ninguna ha establecido el método de "mayoría absoluta" para elegir al Presidente de la República mediante "sufragio popular directo"; limitándose eso sí, las tres últimas a establecer que el Presidente de la República será "elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos".

Esta comprobada realidad a pesar de que, ciertamente, la Comisión redactora del anteproyecto de la Constitución de 1946, si contempló la posibilidad de establecer el sistema "**de mayoría absoluta**" para elegir al Presidente, pero la Asamblea Constituyente de 1946, no acogió esta fórmula y adoptó la de "**mayoría de votos**", como se ha señalado.

Por ello, resulta oportuna la autorizada opinión del constitucionalista panameño doctor César Quintero, ex-Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quien en el estudio y comentarios sobre el "SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO" realizado a la luz del texto de la Constitución de 1946, en su obra "DERECHO CONSTITUCIONAL" Tomo 1, Edición de 1967, a página 440, ilustra, que los sistemas aplicables a la elección de Jefe de Estado, así como a la de otros funcionarios o autoridades unipersonales, "son mucho más simples y sencillos que los sistemas o métodos utilizados para elegir miembros de cuerpos colegiados". Y, en este sentido, sostiene que:

"Puede decirse que para la elección de Jefe de Estado, así como de Jefe de Gobierno, y para la de las demás autoridades electivas no colegiadas, sólo existen dos métodos universales. Estos son, por una parte, el de elección popular directa o el de elección indirecta; y, por otra, el de mayoría popular simple o de mayoría absoluta.

En Panamá, por ejemplo, el Presidente y los Vicepresidentes de la República se eligen, por votación popular directa y por simple mayoría. (...)" (El subrayado es de la Corte).

Síguese de lo expuesto que en el caso concreto del artículo 172 de la Carta Política vigente, como se tiene visto antes, el referido precepto constitucional es idéntico al artículo 138 de la Constitución de 1946; es decir, para la elección de Presidente de la República sólo se requiere mayoría de votos emitidos o, lo que es igual, el que "hubiese obtenido el mayor número de votos" como reza el artículo 255 del Código Electoral.

El desarrollo histórico del derecho constitucional panameño en consecuencia, pone definitivamente de relieve que, en el caso del aludido artículo 172 del actual Estatuto Fundamental, no hay lugar siquiera a interpretaciones en cuanto al sentido claro del precepto constitucional, menos para sostener que "el espíritu de la Constitución es el de que en los asuntos vitales para la Nación, la votación requiera una voluntad corporal substancial"; presentando así, como ejemplo, el supuesto contemplado en el ordinal 6 del artículo 141 de la Carta Política en cita; que no es siquiera aplicable al método de elección para presidente de la República; sino, en todo caso, a los partidos políticos que en las elecciones para Legisladores, "hubieren alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales y que no hayan logrado la elección de un Legislador en algún circuito electoral, de conformidad con el sistema electoral de representación proporcional partidista basado, como es sabido, en los "cuocientes, medios cuocientes y residuos electorales", para las elecciones de legisladores.

En este orden de ideas, cabe destacar, a manera de ilustración, que la Comisión Revisora de la Constitución Política de 1972, creada por medio de la Resolución del Consejo de Gabinete No.148 de 16 de noviembre de 1982, integrada por abogados y profesionales de otras ramas del conocimiento, así como representantes de los partidos inscritos, Demócrata Cristiano, Partido Nacionalista, Molirena, Frampo, Partido Revolucionario Democrático, Partido Liberal, Partido del Pueblo, presidida por el doctor Jorge Fábrega P. Presidente de la Comisión y como Secretario Ejecutivo el licenciado Nander Pitty Velázquez, a pesar de las sustanciales reformas que hicieron al Estatuto Fundamental de 1972, mantuvo sin modificación el texto original del artículo 157, tal como quedó subrogado por el Acápite 0 del Artículo 1, del Acto Reformatorio No.1 de 8 de octubre de 1978, esto es, que el "Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos (...)" (Art. 172 vigente).

Más reciente aún, el "ANTEPROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA" elaborada por el INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ bajo la rectoría del Rector Magnífico doctor Carlos Iván Zuñiga G., en el artículo 180 igualmente mantiene, con algunas adiciones, que el "Presidente de la República será elegido, mediante postulación partidista, votación directa y por mayoría de votos".

De esa manera queda claro, entonces, que, desde el punto de vista de la tradición constitucionalista panameña, no existe el alegado vicio de inconstitucionalidad que se endilga al acusado artículo 255 del Código Electoral; ni se ha demostrado en este proceso constitucional, que la precitada norma legal viola el artículo 172 de la Constitución Política, al establecer en armonía con el precepto de superior jerarquía que: "La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidentes de la República, a los candidatos que aparezcan en las papeletas que hubieren obtenido el mayor número de votos. (...)".

El problema planteado a través de la acción de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno de la Corte, en consecuencia, hay que enfocarlo y analizarlo, en todo caso, desde la perspectiva de la realidad histórica de la legislación positiva panameña, y como ha quedado demostrado. Veamos:

La cantidad de leyes electorales promulgadas durante la vigencia de las constituciones republicanas evidencia, que ha sido justamente el legislador el que en definitiva ha establecido y desarrollado todo el sistema electoral imperante desde los albores de la República. Esta realidad desde el punto de vista histórico-político se manifiesta a partir de la expedición de la primera "Ley Electoral" sobre elecciones populares como se verá seguidamente.

Así, tiénese que la Ley 89 de 2 de julio de 1904, Primera Gaceta Oficial, Año 1 de 20 de julio de 1904, N°37, primera Ley Electoral, estableció en el artículo 1 el sistema indirecto "... cuando se trata de elegir Presidente de la República" estatuyendo además el artículo 2 que: "En las elecciones directas se vota para candidatos para ejercer los respectivos destinos. En las elecciones indirectas, para electores o funcionarios que, a su turno, votarán por dichos ciudadanos". Y, a su vez, en el artículo 100, concordante con los dos primeros, disponía que en "el Consejo Electoral de la República", organismo electoral que según el artículo 94 idem, tenía como función hacer el cómputo general de los votos de los electores en las Elecciones para Presidente de la República, declaraba "Electo Presidente de la República al ciudadano que haya obtenido la mayoría de los votos de los electores. (...)" . Esta ley rigió hasta la promulgación de la Ley 1^a de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprobó el Código Administrativo de la Nación que estableció el "sistema directo para la elección de Presidente de la República", reemplazando así el indirecto adoptado por la primera ley electoral (Subrayado es de la Corte).

Los artículos del título IV sobre Elecciones de la Ley 1^a de 1916 del Código Administrativo, fueron reemplazados por la Ley 60 de 1925, la cual por la importancia del contenido de sus normativas mereció del insigne Maestro Doctor José Dolores Moscote, "Derecho Constitucional Panameño, Año de 1943, pág. 301, los comentarios siguientes:

"... estatuyó que todas las elecciones populares fuesen directas, ya que se

votase para consejeros municipales, diputados a la asamblea nacional o presidente de la República. El cambio de principios fue indudablemente favorable a la causa de la democracia republicana y en lo que se refiere al presidente de la república, ha acentuado más su carácter de jefe de la nación, ya que de ella directamente recibe el título de su mandato. (...)

El subrayado es de la Corte.

La Ley 29 de 4 de diciembre de 1934 no introdujo cambios significativos en el sistema electoral establecido por las anteriores leyes; estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 98 de 1941, modificada por la 131 de 1943. Dicha ley rigió hasta la promulgación de la Constitución de 1946; dictándose luego la Ley 25 de 30 de enero de 1958 y la Ley 80 de 29 de noviembre de 1968, derogadas por la Ley 5 de 10 de febrero de 1978.

Esta tendencia legislativa que caracteriza el Derecho Público panameño en materia de sistema electoral se interrumpe con el advenimiento de la Constitución de 1972, al reemplazar la Asamblea Nacional del Órgano Legislativo, con la creación de un organismo híbrido y extraño al Derecho Constitucional panameño, compuesto por un "Consejo Nacional de Legislación" y el Pleno de la llamada "Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos".

Sin embargo, como es bien sabido, al quedar subrogado el artículo 157 de dicha Carta Política mediante el "Acápite o) del Artículo 1 del Acto Reformatorio N°1 de 5 de octubre de 1978 ratificado por la Asamblea Nacional de Representantes del Corregimientos por medio del Acto Reformatorio N°2 de 25 de octubre de 1978, Se restableció que: "El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos ..."

De esa manera las sucesivas leyes electorales promulgadas en épocas republicana recientes, recopiladas primero en el "TEXTO ÚNICO DEL CÓDIGO ELECTORAL" ordenado por la "Asamblea Legislativa que comprende la Ley N°11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral, ley 4 de 14 de febrero de 1984 y la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral y se establecen otras disposiciones", Gaceta Oficial N°21.153 de 10 de octubre de 1988. El Texto Único de este Código electoral estableció en el artículo 171 que: "La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidentes de la República a los candidatos que aparezcan en las papeletas que hubiese obtenido el mayor número de votos. (...)" (Subraya la Corte).

Después, también en el "TEXTO ÚNICO DEL CÓDIGO ELECTORAL" vigente, ordenado por la "Asamblea Legislativa que comprende la Ley N°11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; Ley 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, Ley 3 de 15 de marzo de 1992 y la Ley 17 del 30 de junio de 1993, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral y se establecen otras disposiciones" (Gaceta Oficial No.22.375 del 17 de septiembre de 1993), el cual precisamente correspondió expedir a la actual Asamblea Legislativa, mantuvo en el artículo 255, sin modificación, el mismo texto del artículo del Código Electoral anterior, que reza así: "La Junta Nacional de Escrutinio proclamará como Presidente y Vicepresidentes de la República, a los candidatos que aparezcan en las que hubiesen obtenido el mayor número de votos. (...)", en virtud de la Ley 17 de 30 de junio de 1993 promulgada en la Gaceta Oficial N°.22.319 del 1 de julio de 1993.

Del examen objetivo de las normativas contenidas en los aludidos instrumentos legales, se colige, que el hecho de que tradicionalmente el legislador haya adoptado en la ley electoral "uno de los dos métodos conocidos para elegir al Presidente de la República, el de "mayoría simple" y no el de "mayoría absoluta", ni contradice ni riñe con la Constitución Nacional; pues lo cierto es que en Panamá, en materia tan importante para el establecimiento de la democracia, el Presidente se elige constitucionalmente por votación directa y por simple mayoría.

En conclusión, a juicio del Pleno de la Corte Suprema, en este caso existe una costumbre constitucional de carácter interpretativo, en virtud de la cual el texto del artículo 172 de la Constitución ha sido interpretado en el sentido anotado en esta sentencia. En efecto, por varias décadas los diversos órganos del Estado han entendido que obran conforme a la Constitución al reconocer y aceptar que el ciudadano que obtenga la mayoría simple de votos en una elección popular para ocupar el cargo de Presidente de la República se desempeñe en ese cargo y que actúa legítimamente en el mismo. La norma legal impugnada en este proceso constitucional es conforme, pues, con esta costumbre constitucional que se integra al bloque de constitucionalidad.

De donde resulta, que la Corte, en este proceso de inconstitucionalidad, como guardiana de la integridad de la Constitución Nacional, no encuentra ninguna razón constitucional válida para acceder a la declaración solicitada por el demandante, sobre todo en las actuales circunstancias en que el país se encuentra abocado a un proceso electoral, y cualquier cambio en el sistema electoral para elegir al Presidente de la República, lo único que traería para la Nación en su organización política es el desconcierto y la inseguridad jurídica.

Por todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL EL ARTICULO 255 DEL CÓDIGO ELECTORAL.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ
(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS E. MUÑOZ POPE

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General Encargada

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO. JUAN MATERNO VÁSQUEZ EN REPRESENTACIÓN DE LA SEÑORA MAYÍN CORREA DELGADO Y EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN N° 127 DE 22 DE AGOSTO DE 1990 DICTADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licdo. Juan Materno Vásquez, quien actúa en representación de la señora Mayín Correa Delgado, ha promovido proceso constitucional en el cual le pide a la Corte Suprema que declare inconstitucional la Resolución N° 127 de 22 de agosto de 1990 del Órgano Ejecutivo y la Resolución N° 23 de 23 de agosto de 1990 dictada por la Asamblea Legislativa, mediante las cuales se nombra al Dr. Guillermo Márquez Amado como Magistrado del Tribunal Electoral.

I. Fundamentos de la Pretensión

Considera el demandante que los actos por él impugnados han infringido los artículos 201 ordinal 5 y 136 ordinal 2, de la Constitución Nacional;

"1. que es inconstitucional la Resolución N° 127 de 22 de agosto de 1990, mediante el cual el Órgano Ejecutivo declaró idóneo al Dr. Guillermo Márquez Amado para ejercer Magistratura del Tribunal Electoral de la República.

2. Que es inconstitucional la Resolución N° 23 de 23 de agosto de 1990 de la Asamblea Legislativa, mediante la cual este Órgano de Gobierno designó al Dr. Guillermo Márquez Amado, Magistrado del Tribunal Electoral."

Ambas resoluciones guardan íntima relación, ya que la primera, emitida por el Presidente de la República, contiene las consideraciones del petitorio del Dr. Guillermo Márquez Amado ante el Órgano Ejecutivo para que lo declare idóneo para ejercer las funciones de Magistrado del Tribunal Electoral, la cual fue resuelta y concedida en vista de que cumplía con lo dispuesto en los artículos 14, 22 y 79 del Código Judicial y 201 de la Constitución Política. La segunda resolución impugnada corresponde al nombramiento por parte del Órgano legislativo del Dr. Guillermo Márquez Amado como Magistrado del Tribunal Electoral, una vez reunidos los requisitos que exige la ley.

La primera disposición constitucional que se dice infringida es del siguiente tenor literal:

"Artículo 136. con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establecése un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un período de diez años, así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma formas dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del Tribunal Electoral.

Los Magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determine la Ley."

El artículo 201 de la Constitución Nacional dice así:

"Artículo 201: Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale.
5. Haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial o del Tribunal Electoral que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.